

XXVI Jornadas de Historia Económica
Asociación Argentina de Historia Económica
Facultad de Ciencias Humanas- Universidad Nacional de La Pampa
Santa Rosa, 19, 20 y 21 de Setiembre de 2018

Mesa: Fronteras y Economías Regionales

**Entre hipótesis de conflicto y proyectos de integración:
comercio y comunicaciones entre el norte de la Patagonia argentina y el sur chileno**

Susana Bandieri

IPEHCS (CONICET/UNCo.)

susana.bandieri@gmail.com

A manera de presentación

"El Proyecto Patagonia muestra un tímido avance en Neuquén. El ferrocarril trasandino no está dentro de sus prioridades"

Así titulaba el diario Río Negro, principal medio periodístico de la región, una nota del pasado 29 de julio de 2018. El proyecto había sido anunciado por el presidente Macri el 7 de febrero del año anterior en una cumbre de gobernadores patagónicos realizada en Viedma, capital de Río Negro, y contemplaba 38 obras para la provincia de Neuquén con un gasto de infraestructura estimada en 58.000 millones de pesos. De estas obras, solo tres se encuentran actualmente en ejecución: la extensión de la red de fibra óptica, una planta de procesamiento de truchas -en manos de una empresa de capitales chilenos- y el gasoducto cordillerano, todas de Participación Pública Privada -PPP-, por cierto las únicas factibles en épocas de ajustes. Mientras el gobierno neuquino asegura que el proyecto Patagonia avanza convenientemente, legisladores de la oposición sostienen que el proyecto se diluyó sin intenciones reales ni presupuesto,¹ lamentando especialmente la cancelación de la construcción de la represa de Chihuido, considerada imprescindible para completar las obras de energía hidráulica construidas años atrás en la región. Una de las iniciativas presentadas por Neuquén como parte del mencionado proyecto era la construcción del tantas veces impulsado ferrocarril trasandino, que no quedó dentro de las prioridades del gobierno nacional por considerarlo

¹Diario Río Negro -en adelante DRN-, Gral. Roca, Río Negro, 29/7/2018, p. 8.

"...ajeno a las necesidades económicas actuales de Río Negro y Neuquén, aunque cabría la posibilidad de retomarlo si apareciesen inversores privados interesados",² tema por cierto dudoso si se atiende a las escasas relaciones comerciales existentes hoy entre ambos países.³

Cabe recordar que las provincias de Neuquén y Río Negro, en el norte de la Patagonia argentina, y las provincias de Maule, Linares, Ñuble, Concepción, Bío Bío, Arauco, Malleco, Cautín, Valdivia, Osorno y Llanquihue, en el sur de Chile, son zonas limítrofes entre sí y alejadas de las capitales políticas y económicas de sus respectivos espacios nacionales, Buenos Aires y Santiago. Esta característica geográfica y múltiples condicionantes históricos posibilitaron por largo tiempo su integración en un espacio fronterizo socialmente compartido. A lo largo del siglo XX, sin embargo, la imposición de sucesivas medidas territoriales determinaron su paulatino aislamiento e incorporación a los respectivos espacios nacionales, particularmente acentuadas en la segunda posguerra.

En diversos momentos históricos y, particularmente, en las últimas décadas del siglo XX, las condiciones mundiales, nuevas estrategias políticas y un importante número de pasos fronterizos que comunican naturalmente a la región, once de ellos formalmente habilitados, abrieron nuevamente potenciales formas de integración generando una serie de expectativas en el orden local siempre vigentes, aun en la actualidad, aunque las condiciones de integración en el conjunto de América latina se encuentren muy debilitadas. Se impone entonces una aproximación histórica al tema.

El proceso de integración⁴

Como es sabido, entre los años 1879 y 1885 los ejércitos de ambos países, Argentina y Chile, lograron someter a las poblaciones indígenas de la región, intentando cortar la tradicional comunicación entre la Araucanía y las Pampas. El éxito de las operaciones militares permitió consolidar unidades territoriales nacionales, "interrumpidas" hasta allí por la existencia de territorios indígenas. Expropiados éstos a sus dueños originarios se impuso a la región un

² DRN, expresiones del Jefe de Gabinete de la Nación, Marcos Peña, en el Informe al Congreso de la Nación, Gral. Roca, 29/7/2018, p. 8.

³ El diario *El Cronista Comercial* titula una nota del 17/8/2018: "Comercio bilateral entre Argentina y Chile, en su mínimo valor en 29 años" (<https://cronista.comercial/economía-política/comercio-bilateral-entre-Argentina-y-Chile>).

⁴ La autora ha desarrollado este tema en otras oportunidades, a fines de la década de 1990, sobre la base de un intenso trabajo en archivos chilenos y de prensa regional, aunque siempre en publicaciones extranjeras, razón por la cual se juzga conveniente su inclusión en esta ponencia como forma de darle una divulgación más amplia en el país, a la vez que actualizarlo al presente (Cfr. Bandieri, 1998a y 1998b).

límite, la Cordillera de los Andes, como línea divisoria geográfica y política.⁵ La investigación sobre historia regional que venimos desarrollando, ha permitido demostrar, sin embargo, que el funcionamiento socioeconómico de las áreas fronterizas continuó actuando por encima de la imposición de tales límites, al menos durante todo el siglo XIX y primeras décadas del XX.⁶

La red de intercambios económicos y demográficos entre ambos lados de la cordillera, conformada en el transcurso de varios siglos de contactos, se vio asimismo favorecida sobre comienzos del siglo XX por el predominio de los acuerdos entre los dos países donde primó la fórmula de “cordillera libre”. Posteriores etapas de consolidación de las respectivas situaciones nacionales llevaron a la aplicación de restricciones arancelarias y no arancelarias que, unidas a la carencia en la región de una infraestructura moderna y adecuada en comunicaciones fronterizas, cortaron de manera prácticamente definitiva el tradicional intercambio comercial -al menos en términos legales- en un proceso gradual iniciado en la década de 1920, profundizado alrededor de los años 30 y concluido hacia mediados de la década de 1940. De hecho, puede decirse que recién al tomar formas concretas el modelo sustitutivo de importaciones y definirse estrategias territoriales más cerradas, de corte nacionalista, se tornó particularmente importante la consolidación de un mercado interno, y por ende, la afirmación de las respectivas fronteras nacionales, en un proceso simultáneo con el interés de “argentinar” a la Patagonia, lo cual derivó incluso, años después, en la provincialización de los hasta entonces denominados Territorios Nacionales.⁷

Más adelante, en la década de 1990, por efecto directo de los cambios en el sistema mundial, la cuestión de la integración entre los países del Cono Sur de América volvió a ser tema de interés de los distintos gobiernos nacionales, confirmando aquello de que son las políticas estatales las que vuelven relevantes las cuestiones fronterizas. El fenómeno de la globalización mundial exigía nuevas definiciones territoriales que garantizaran a los centros involucrados una adecuada circulación de bienes y personas. En el caso que nos ocupa, los cambios fueron significativos. La constitución de la Comisión de Complementación Económica entre los representantes de las Cancillerías de Chile y Argentina, permitió avizorar

⁵ En este sentido, debe distinguirse necesariamente entre límite y frontera. En tanto el primero indica una línea de demarcación orientada “hacia adentro”, que define un límite territorial sobre el que se ejerce el derecho inherente a un Estado-Nación, el segundo refiere a una orientación “hacia afuera”, pues es una franja-área de contactos y relaciones sobre la cual los Estados pretenden ejercer compromisos geopolíticos (Laurín, 1998, pp. 95-112).

⁶ Síntesis más recientes de los resultados de tales investigaciones pueden verse en Bandieri 2010 y 2017.

⁷ Las nuevas tierras ganadas al indio en el Norte y Sur del país, fueron legalmente reconocidas por ley 1532 de 1884 como Territorios Nacionales y, en esa condición, mantenidas hasta su definitiva provincialización sobre mediados de la década de 1950.

un avance más concreto hacia la integración comercial de ambos países y, por extensión, de la región en estudio. Más adelante, en junio de 1996, se produjo la firma de un acuerdo de libre comercio entre Chile y los países del Mercosur, integrado entonces por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Este acuerdo fue avizorado por las partes como un paso indispensable para completar la integración de los países del Cono Sur y unificar comercialmente el corredor entre el Atlántico y el Pacífico, ampliando de ese modo la participación de los productos chilenos en el mercado brasileño y acrecentando el comercio de Argentina y Brasil con el sureste asiático a través de los puertos del Pacífico.⁸

A nivel regional, los primeros acuerdos alcanzados con relación a proyectos energéticos -oleoducto y gasoducto a Concepción-, involucraban directamente a la provincia de Neuquén y sus recursos naturales. Asimismo, el avance en las conversaciones respecto a la aceptación de la igualdad en el trato fitosanitario permitiría declarar zonas libres a las áreas de exportación -previa cuarentena en origen de los productos frutihortícolas-, otorgando a la zona productora de peras y manzanas del Alto Valle del río Negro una interesante posibilidad para la utilización de vías alternativas de exportación a los países del Pacífico. Por otra parte, la declaración de la provincia del Neuquén como zona libre de aftosa sin vacunación, abría importantes perspectivas para el ganado vacuno de cría, que podría colocarse en el mercado trasandino retomando un antiguo vínculo comercial luego prácticamente inexistente. También la producción regional de chivos podría incorporarse rápidamente al nuevo mercado potencial.

Los sucesivos encuentros del Comité de Frontera de la Región de los Lagos, creado en el año 1991, e integrado por representantes oficiales y privados de las provincias argentinas de Río Negro y Neuquén -a las cuales se agregaría Chubut- y de las regiones chilenas VIII a XI, que abarcan la zona comprendida entre las localidades de Concepción al norte y Puerto Aysen al sur, como parte de las comisiones binacionales que trataban los temas relativos a la integración, permitieron avanzar en las tratativas respecto a cuestiones comunes del medio fronterizo vinculadas con el comercio, la industria, la producción, la infraestructura, el transporte y el turismo. Entre los temas tratados en los distintos encuentros del Comité de Frontera de la Región de los Lagos, que se reunía entonces dos veces por año, figuraban

⁸ Un interesante análisis de la cuestión realiza el economista Carlos Ábalo en el artículo "La difícil relación de Chile con el Mercosur" (DRN, Gral. Roca, 19/5/1996, p. 12), al referirse al trabajoso acuerdo de libre comercio firmado entre el Mercosur y Chile el 25 de junio de 1996, al cual se agregaría Bolivia, por el cual se constituyó una zona de libre comercio para el 100% de los productos con desgravación progresiva en el término de los próximos años. El máximo plazo previsto era para el comercio de trigo y harina, cuya liberalización absoluta se proyectaba para más adelante. Asimismo, cabe mencionar la firma de un protocolo de integración física entre ambos países que contemplaba un significativo avance en ese sentido.

"...la eliminación de tasas adicionales sobre las lanas que ingresan a Chile, la búsqueda común de fuentes de financiamiento internacionales para posibilitar desarrollos mineros, la interconexión gasífera y petrolífera, un acuerdo de complementación para interconexión eléctrica, la implementación de la tarjeta vecinal fronteriza, acciones comunes en materia de acuicultura y pesca continental, y la evaluación de los controles fito y zoonosanitarios, incluyendo la armonización de procedimientos cuarentenarios y la elaboración de un listado de productos de bajo riesgo de libre circulación entre ambos países". Se avanzaba asimismo en la discusión de cuestiones como el reconocimiento de atenciones médicas en ambos lados de la frontera y los acuerdos para áreas ecológicas.⁹ La posibilidad de vender hidroenergía a las regiones del Sur chileno se discutió también avanzada la década de 1990 -X Encuentro realizado en 1996-, en tanto que la delegación chilena dio a conocer nuevos estudios para el tendido del ferrocarril trasandino. En este último encuentro se avanzó, asimismo, en la discusión de aspectos turísticos y culturales vinculados a la integración de ambas regiones, como así también en la concreción de importantes inversiones en rutas que conducen a pasos fronterizos, estableciendo las prioridades regionales en los pasos de Pino Hachado y Puyehue -Cardenal Samoré-¹⁰ éste último ya pavimentado en la actualidad. El norte neuquino reclamaba, por su parte, un status similar para el tradicional paso del área, Pichachén, en tanto vía más corta de comunicación con la VIII Región. También el tema de la construcción del tantas veces proyectado ferrocarril trasandino por Neuquén volvió a retomarse, esta vez con la pretensión de abrir un corredor bioceánico entre San Pablo (Brasil) y Talcahuano (Concepción, Chile) como vía de transporte del Mercosur.

En ese momento, los primeros avances parecían marcar una clara tendencia a retrotraer viejas situaciones de conflicto, pero las concreciones en la práctica fueron lentas y relativamente significativas en la región involucrada, salvo en lo referido a la finalizada construcción del gasoducto trasandino. También se visualizaron adelantos en materia de inversiones públicas para el mejoramiento de la red vial de acceso a los pasos fronterizos y al facilitamiento de la circulación de las personas, en relación, sobre todo, con el desarrollo del turismo en la región, estableciéndose, en algunos pocos pasos, un único organismo de control fronterizo.

Ocurre que, tras el difícil tema de la integración entre ambos países, se han movido siempre muchos y variados intereses, públicos y privados, a favor y en contra. Los conflictos limítrofes en el extremo austral del continente americano marcaron históricamente diferencias

⁹ Entre los resultados concretos registrados en 1992, puede mencionarse que el intercambio comercial alcanzó los 1.100 millones de dólares, lo que representó un incremento de 35% respecto a 1990 (DRN, Gral. Roca, 11/11/1993, p. 10).

¹⁰ DRN, Gral. Roca, 7/5/1996, pp. 6-7.

políticas difícilmente superables, particularmente si se tiene en cuenta el posible aprovechamiento de la Antártida y de los lechos marinos del área. En la resistencia chilena por integrar el Mercosur, pesaban también los seguros efectos de la competencia que generarían en ese país los cereales argentinos, así como la producción frutícola regional, que aumentarían notablemente su mercado potencial frente a la evidente ventaja chilena. Cabe recordar, asimismo, el impulso que la internacionalización adquiriera en Chile en esos años, tema éste muy vinculado a su aspiración de integrarse al NAFTA -Tratado de Libre Comercio de América del Norte- que finalmente se concretaría en julio de 1997.

Sin embargo, ya sea que se considere el interés chileno por acceder al importante mercado brasileño, como el argentino por conquistar los mercados del Pacífico, ambos países tenían, en ese momento, sobrados motivos para discutir el tema de la integración y redimensionar las hipótesis de conflicto. Obviamente, sus respectivos gobiernos democráticos entendían entonces que, en el marco de la globalización mundial y de las exigencias de todo tipo impuestas por los países desarrollados para los productos primarios, una forma de sobrevivencia posible para los países del Cono Sur de América pasaba por la integración, aunque ésta tuviera un alto grado de componentes estratégicos. Por ello, y en el interés de avanzar en la comprensión de los intereses expresados en torno al tema por las estructuras de poder dentro y fuera de la región misma, parece importante conocer los antecedentes históricos de la cuestión fronteriza en el área que nos ocupa, cuya condición actual de desintegración y aislamiento constituye un dato más de la realidad vigente en el conjunto latinoamericano en los últimos años.

Las políticas comerciales ganaderas y el régimen de “cordillera libre”

Cabe reiterar que cualquier investigación que se pretenda llevar a cabo en el área patagónica - como en cualquier otro espacio, valga decirlo- circunscribiéndose a los límites políticos y/o geográficos establecidos, corre serios riesgos de no alcanzar niveles explicativos adecuados si no se tiene especialmente en cuenta, en este caso en particular, el funcionamiento de las áreas fronterizas y el intenso mundo de relaciones económicas, sociales y culturales con las provincias del sur chileno construido en torno a ella.

Como ya se adelantara, sucesivos avances en la investigación histórica regional nos han llevado a sostener que el área andina norpatagónica tuvo una posición de marginalidad respecto al modelo de inserción del país en el sistema internacional vigente, con fuerte

orientación atlántica, motivando la supervivencia de los contactos socioeconómicos con Chile por encima de la imposición de fronteras políticas.

Superados los conflictos limítrofes de fines del siglo XIX, apareció una manifiesta voluntad política desde Argentina para acordar tratados de comercio con Chile. Es así como, en abril de 1908, se conformó una delegación comercial presidida por el Ing. Luis A. Huergo a los efectos de visitar el país trasandino y estudiar comparativamente la diversidad de productos de ambos países que pudieran servir de base para un futuro tratado comercial. Como resultado de tal gestión se retomó el concepto de “cordillera libre”, acuñado desde mediados del siglo anterior, con la intención de “...liberar de derechos de aduana a todos los productos cultivados o industrializados de los dos países, con la sola excepción de los aguardientes y vinos comunes”. Esto implicaba la liberación total para “ganados, cereales y pastos” de Argentina a Chile y del “salitre, cáscara de quillay y otros productos genuinos” de Chile a la Argentina (Huergo, 1910:4).

Se consideraron ampliamente los antecedentes desde la Constitución Nacional de 1853, donde se mencionaba la celebración de tratados de amistad, comercio y navegación con varios países, concretado en el caso chileno en 1856. En este acuerdo, vigente por doce años, Chile recibía tratamiento de nación favorecida, estableciéndose el régimen de “cordillera libre” por el cual ambos países firmantes se comprometían a eximir de todo derecho a los productos ingresados por tierra. A pesar de que este tratado fue desconocido por Chile en 1868, por estimarse que no ofrecía compensaciones comerciales equivalentes, la importación de ganado argentino, con el sólo pago de derechos de peaje,¹¹ continuó creciendo en forma sostenida hasta 1896. En diciembre de 1897, por ley n° 980, el Congreso chileno estableció el primer impuesto de internación al ganado argentino, exceptuándolo del peaje. El derecho se incrementaría anualmente hasta alcanzar su máximo sobre fines de siglo para los vacunos adultos, dejando libres de derechos la introducción de terneros menores de un año, esto último con la intención de proteger el desarrollo de la crianza chilena.¹² Asimismo, se eximía de todo impuesto al ganado del país que retornara luego de pastar en campos argentinos, con lo cual se favorecía la complementación económica entre la precordillera patagónica como área de cría y los fundos cerealeros del sur chileno como área de engorde. Esta última franquicia

¹¹ La ley de Derecho de Peaje para los animales que se trafiquen por los caminos de la cordillera, con el objeto de aplicarlo al mantenimiento de los boquetes y caminos, fue establecida en Chile el 16 de octubre de 1868. Un buey o macho de matanza, pagaría 40 ctvos.; una vaca de matanza, 25 ctvos.; un caballo, asno o mula mayor de tres años, con carga o sin ella, 10 ctvs.; menor de tres años, 5 ctvs.; 2 ctvs. por cada lanar, cabrío o cerdo y 1 peso por cada animal con carga que vaya o venga de la Argentina (Archivo Histórico Nacional, Santiago de Chile -en adelante AHSch- *Boletín de Aduanas*, Año XXV, N° 407, p. 175).

¹² AHSch, *Boletín de la Sociedad Nacional de Agricultura*, Vol. XXX, 18/12/1999, N° 51, pp. 915-16.

habría permitido, de hecho, un generalizado contrabando de ganados argentinos, que no sólo pasaban como “locales” sino también “disfrazados de terneros”.¹³ El gobierno argentino, en respuesta, impuso un gravamen al ganado chileno que internase en el lado oriental de la cordillera, provocando que en 1904 se eliminase la mencionada franquicia chilena, suspendiendo ese país la entrega de torna-guías para el pastaje de animales en campos argentinos.¹⁴

Las medidas tomadas por la ley de 1897, si bien fueron consideradas por algunos sectores en Chile como el primer hito en la historia del proteccionismo nacional, aparecen sin embargo como una estrategia absolutamente coyuntural y relacionada con el agravamiento de los litigios fronterizos entre ambos países sobre fines del siglo pasado y comienzos del actual. Sin duda que, en esos años, el volumen de la internación de ganado argentino a Chile era muy importante y estas medidas de protección se hicieron sentir rápidamente.¹⁵

Fue así como, superados los conflictos, pocos años después volvería a modificarse la política comercial referida a la introducción de ganado argentino. En 1907, el Congreso chileno sancionó una ley que suprimía por cuatro años los derechos de importación al vacuno argentino, “...en atención a la cantidad de ganado introducido en Chile clandestinamente”.¹⁶ Si

¹³ Véase, como ejemplo, las apreciaciones de Luis A. Huergo cuando analiza el hecho de que en 1902 pasaran desde Neuquén a Chile, por los pasos de Pucón, Antuco y Lonquimay, 21.549 terneros, frente a 340 machos y 621 hembras (Huergo, 1910:43).

¹⁴ AHSch, *Boletín de Leyes y Decretos del Gobierno*, Vol. 83, Libro LXXV, 1904.

¹⁵ Dice Huergo respecto a la significatividad del comercio de ganado argentino con destino al país trasandino durante la segunda mitad del siglo XIX y primera década del XX: “La importación de ganado de la Argentina a Chile fue creciendo desde 1850; de 1889 a 1896 alcanzó un valor que varió desde 7.500.000 hasta 8.700.000 pesos moneda nacional argentina (22 peniques), descendiendo con gran rapidez en los años posteriores, aun a menos de 1.500.000 pesos de la misma moneda”. Por su parte, “...la exportación de bovinos fue en 1882 de 29.982 animales, subió en 1889 a 83.736, en 1895 a 97.417, bajó (luego del sucesivo mayor impuesto de 1888, 1889 y 1900) hasta 13.888 en 1901 y subió con alternativas a 27.324 en 1906 y a 34.914 en 1907. Las cifras, salvo el desconocido contrabando, son elocuentes”. Arriesgando una estimación para 1910, “...en estos últimos años no sería extraño que Chile hubiera importado de la Argentina más de 150.000 bovinos, con un valor de más de 15 millones de pesos chilenos” (Huergo, 1910, pp., 19, 76 y 78).

¹⁶ Ley 2060 de diciembre de 1907, en AHSch, *Boletín de Leyes y Decretos del Gobierno*, Vol. 89, Libro LXXVII. Varias fuentes documentales hacen referencia a la escasísima confiabilidad de las estadísticas para medir el comercio legal de ganado entre Argentina y Chile. Así, por ejemplo, en 1901, las provincias del norte chileno (Antofagasta, Atacama y Coquimbo) habrían internado un 70% del total del país, en tanto que el resto apenas aparece con el 30% restante, a pesar de abarcar las zonas más pobladas y de mayor consumo de Chile. Se menciona, como ejemplo más evidente de fraude en la recaudación impositiva chilena, el caso de la aduana de Lonquimay, en la provincia sureña de Cautín: “Contrabandeándose, según voz pública, tanto en Chile como en la Argentina, más de la mitad del ganado que se importa a la primera, y reduciendo a terneros más de la mitad del número que se reconoce como importado...” (Luis A. Huergo, “Informe de la delegación comercial argentina acerca del tratado de comercio con Chile”, Buenos Aires, 18/7/1908, en AHSch, *Boletín de la SOFOFA*, -Soc. de Fomento Fabril-, Año XXVII, N° 6, Litografía Universo, Chile, 1911, p. 323). “...Debe advertirse que la suma de 1.358.537 pesos oro que representa la exportación a Chile es sólo lo que aparece en la estadística, pudiéndose calcular en tres veces más de esa cantidad lo que se introduce en ganado de contrabando, suma de las cuales no se puede dejar constancia, porque ello es materialmente imposible. Es completamente público y notorio que lo que entra allí en ganado de contrabando supera en tres veces a lo que se consigna en la estadística comercial argentina” (AHSch, Informe del Consulado Gral. de Chile en la Rep. Argentina, Ministerio de Relaciones Exteriores, Informes Consulares, Santiago de Chile, 1908, p. 8)

bien es cierto que el contrabando se realizaba en importante escala y con bastante impunidad, no pueden desconocerse otros motivos que sin duda influyeron en tal decisión, como seguramente fueron las manifestaciones de impopularidad que había provocado en Chile el impuesto con que se gravaba al ganado argentino, tema éste que serviría de detonante de los graves sucesos acaecidos en Santiago el 22 de octubre de 1905.¹⁷ Este conflicto social, verdadero fenómeno de masas producido por la desigual distribución de la riqueza nacional, exigía cambios en la política arancelaria chilena al considerar que protegía ciertos rubros de la producción nacional a través de la creación de un tributo que favorecía a una minoría de hacendados y provocaba el aumento de precios de los bienes de consumo popular, en este caso la carne.

Esta situación motivó que se iniciaran las tramitaciones para un nuevo tratado de comercio, precedido de una serie de tres conferencias realizadas sobre fines del año 1905, donde se discutieron los productos chilenos y argentinos que podrían importarse con exención o reducción de derechos. En 1907, considerando la reciente medida del Congreso chileno de abolir los derechos de importación al ganado argentino, los miembros de la delegación comercial argentina acordaron, por unanimidad, proponer como base del nuevo tratado de comercio la fórmula de “cordillera libre”, liberando de derechos aduaneros a todos los productos. Finalmente, en el Acta Protocolizada firmada en febrero de ese año 1907, se acordó la abolición del impuesto al ganado argentino por la vía del intercambio compensado con algunos productos chilenos, tales como vinos, maderas de toda especie, salitre, frutas, legumbres, verduras y mariscos conservados.

Para Argentina, el tema de la liberalización de aranceles al ganado en pie exportado a Chile resultaba ser en la época una medida muy significativa, por cuanto representaba entre el 70 y 90% de las exportaciones a ese país. De esta manera se favorecía especialmente la situación de las áreas fronterizas productoras de ganado, que trasladaban libremente sus animales a

¹⁷ Nos referimos al tristemente célebre episodio de la historia social chilena acaecida en esa fecha, conocido como “semana roja”, cuando el Comité Central de Impuesto al Ganado citó a las sociedades obreras y pueblo en general a participar de un desfile a realizarse simultáneamente en todas las ciudades chilenas, como manifestación pacífica de protesta para la derogación del referido impuesto, tema que se consideraba una “necesidad nacional” porque afectaba directamente a los sectores populares. La manifestación, que alcanzó en Santiago una alta dimensión, contó con la participación de alrededor de 30.000 personas y terminó luego de 5 días en los que se sucedieron serios disturbios y una durísima represión por parte de las autoridades, provocando detenciones, heridos y cerca de 250 muertos. Aunque los motivos de tal explosión social son mucho más complejos, el factor detonante fue el impuesto a la carne argentina, lo cual está mostrando claramente la importancia del tema en esos años. Entre la pancartas que encabezaban la manifestación, se destacaban, por ejemplo, una que mostraba a un buey aprisionado por los ganaderos y al pueblo tratando de liberarlo; en otra, aparecía un esqueleto humano -el pueblo- y a su lado un gordo personaje -el hacendado- fumando un cigarro; otra, mostraba a un buey gordo sobre el cual decía “carne para los ricos” y a su lado un caballo triste y flaco con la leyenda “carne para el pueblo”. Una leyenda decía: “Abajo los monopolios. El pueblo manda que se suprima el impuesto” (Izquierdo Fernández, 1976:59).

través de la cordillera para venderlos en las principales ferias ganaderas realizadas periódicamente en los centros chilenos, con las significativas consecuencias económicas a nivel regional que ya hemos señalado. Para Chile, la provisión permanente de ganados argentinos permitía abastecer su mercado interno, habituado desde antiguo a una dieta carnicera que obligaba a la importación de animales, habida cuenta del importante desplazamiento producido en la ganadería autóctona por efecto de la expansión agrícola y minera. El gobierno de ese país usaba además la liberación de derechos ganaderos como herramienta de presión a la hora de demandar de la Argentina tratos igualitarios por intercambios compensados, particularmente con los vinos chilenos.

De hecho, el criterio de “cordillera libre” para el comercio ganadero, particularmente defendido por nuestro país, logró imponerse, con algunos retrocesos, en las transacciones comerciales de esos años hasta que la Primera Guerra Mundial marcó los primeros cambios significativos. En efecto, la ley arancelaria n° 3066 del 1° de marzo de 1916, se dictó en Chile en concordancia con el discurso proteccionista que se había profundizado con el conflicto mundial. Se fijaban en ella los distintos aranceles para la internación de productos del extranjero, estableciéndose, en el caso de los animales vivos, un nuevo derecho de 16 y 10 pesos, respectivamente, para vacunos machos y hembras; 10 para caballos y mulares, 2 para ovinos y 1 para cabríos, en tanto quedaban libres de impuestos los ganados introducidos a Magallanes (Anguita, 1918:267). Los Boletines de la Sociedad de Fomento Fabril -SOFOFA- de esos años y en, general, de toda la década de 1920, son muestra fiel de las presiones ejercidas desde ésta y otras corporaciones como la Sociedad Nacional de Agricultura, para que el desarrollo de la industria chilena sea entendido como factor de defensa nacional, insistiendo en la necesidad de revisar las políticas arancelarias, incluida la de 1916,¹⁸ y retornar a las medidas proteccionistas tomadas en 1897. Partidarios de eliminar la liberación impositiva, estas corporaciones entendían que el tema de la libre internación de ganados por la vía cordillerana era un factor especialmente desfavorable a la hora de lograr un desarrollo nacional autónomo. En coincidencia con esto, conocidas versiones historiográficas ubican en la misma época -Primera Guerra Mundial y colapso de la etapa salitrera- el inicio en Chile del proceso sustitutivo de importaciones que se habría acelerado con la crisis de los años 1930

¹⁸ “El problema económico consiste en *producir*. La medida más urgente para la defensa de la industria nacional es la revisión del arancel aduanero promulgado en 1916. Los derechos aduaneros han quedado muy bajos...” (AHSch, *Boletín de la SOFOFA*, noviembre de 1918, N° 11, Año XXXV, p. 738). Los proyectos, en orden cronológico, presentados en esos años para la revisión del arancel aduanero, son los siguientes: proyecto SOFOFA de 1918; proyecto de la Alta Comisión de Gobierno de 1919; proyecto elaborado por Jorhe Hörmann en 1922 en el seno de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados; proyecto de la SOFOFA de 1923, fruto de la revisión de los tres anteriores (AHSch, *Boletín de la SOFOFA*, Año XL, N° 9, septiembre 1923).

(Palma, 1984:61-88). En respuesta a estas medidas, el gobierno argentino también gravó la exportación de animales en agosto de 1917.

Desde Chile, y durante los años 1919, 20 y 21, los aranceles aduaneros para los ganados vacunos y ovinos introducidos por la cordillera quedaron suspendidos por ley 3450 de 1918. En 1921, nuevamente se legisló con respecto a una elevación del 50% de los derechos de internación de ganados fijados por la ley de 1916. Sin embargo, al entenderse que el desarrollo de la ganadería nacional no permitía todavía la imposición de derechos a todos sus productos, el gobierno tomó sucesivas medidas de liberación, como el decreto n° 17 de 1924 que volvía a suspender el incremento antes mencionado, aunque sólo para el ganado argentino que se introdujese por los pasos de Los Andes y San Pedro de Atacama, con el objeto de abaratar la carne en el centro y norte de ese país que se había visto afectado por grandes sequías. También se liberaron los derechos de internación de bovinos hembras menores de tres años, aunque la medida se aplicó solamente a los resguardos de Los Andes en el norte y Planchón y Lonquimay en el sur. A pesar de los aranceles vigentes, los precios de las importaciones habían aumentado notablemente, con lo cual el gravamen protectorio quedaba en la práctica reducido. Por otra parte, la frontera seguía apareciendo como territorio de escaso control.¹⁹

Sobre la segunda mitad de la década de 1920, el debate respecto al establecimiento del régimen de “cordillera libre” seguía vigente. El gobierno chileno, presionado por los grupos que controlaban la comercialización y distribución del ganado argentino, insistía en mantenerlo para el intercambio de productos nacionales entre ambos países sobre la base del estudio de las compensaciones posibles. Los grupos industrialistas clamaban mayor protección, aduciendo que las reformas de comienzos de la década de 1920 no resultaban satisfactorias y que debían tomarse medidas similares a las de 1897.²⁰

Finalmente, en el año 1927, el gobierno chileno dictó la ley 4121 fijando nuevos derechos de internación de animales vivos, en un régimen aduanero perfeccionado en 1930 con el objeto de “...proteger a la ganadería nacional que venía decayendo en forma grave desde hacía tiempo y hasta el extremo de hacer necesaria la importación de vacunos argentinos por un

¹⁹ Para 1924, la aduana de Lonquimay, por ejemplo, ubicada en la región que nos ocupa, reconocía como zona secundaria 8 pasos y boquetes, de los cuales habilitaba solamente 2 caminos. De esa manera, una serie de sendas secundarias sin control facilitaban el contrabando. Los animales de crianza se llevaban a veranada sin clasificación alguna, lo cual, sumado a la guía de libre tránsito, a la falta de normas estrictas en materia de marcas y a la existencia de numerosos campos limítrofes, favorecía el permanente cruce de ganados sin registro legal alguno (AHSCh, Tiberio Pezoa P., “Aduanas de Fronteras”, en *Boletín de Aduanas*, Órgano de la Superintendencia de Aduana de la República de Chile, Año XXVI, febrero de 1930, pp. 143-144)

²⁰ AHSCh, *Boletín de la SOFOFA*, Año XXXVIII, N° 2, febrero de 1921, p. 80.

valor de 60 a 70 millones de pesos por año”.²¹ Esta ley fijaba un impuesto importante, especialmente para vacunos. Las hembras bovinas para crianza menores de dos años, introducidas por los pasos de Uspallata, Planchón, Lonquimay y Pucón, pagarían sólo el derecho mínimo hasta el 31 de diciembre de 1930, así como las hembras de ovinos y caprinos que ingresasen por el norte del país.²² La ley 4915 de diciembre de 1930, por su parte, derogó a la anterior, fijando para vacunos, machos y hembras, un derecho de internación muy alto, de 120 pesos “...que se rebajaría o alzaría en seis pesos por cada centavo que respectivamente suba o baje de 1,30 pesos el precio armónico del kilo de animal vivo en las ferias de Santiago”; y menores para otros animales, exceptuando solamente aquellos introducidos para industrialización y consumo en el territorio de Magallanes.²³ Estas leyes, de escala movable, elevaban, bajaban o suprimían los derechos aduaneros según los precios del ganado se acercaran o distanciaran del costo de la carne en las ferias de Santiago. El Presidente de la República fijaba quincenalmente los derechos a regir, así como la relación entre los precios medios del kilo de animal vivo en la feria y el de expendio de la carne al por mayor y menor. Con estas medidas se pretendía proteger al mercado consumidor, evitando el encarecimiento injustificado de la carne. La población ganadera chilena se elevó rápidamente y el país llegó a autoabastecerse a pesar de las condiciones de la crisis internacional. La eliminación de la fiebre aftosa en Chile también se atribuyó a los logros de esta política arancelaria.²⁴ El aumento de los aranceles se complementó en el mismo año de 1930 con un “Reglamento para la internación por los caminos en las Aduanas de Fronteras Terrestres”, que demandaba a los interesados el cumplimiento de una serie de trámites legales previos a la introducción del ganado, que debía hacerse exclusivamente por los pasos habilitados, bajo el control de Carabineros, con la guía correspondiente y abonando en efectivo los derechos establecidos.²⁵ A estas medidas del país trasandino, se sumó el adicional del 10% a las mercaderías de importación establecido por el gobierno argentino en 1931. El desenvolvimiento de la ganadería regional se agravó por la aplicación de los acuerdos de ese mismo año sobre control de cambios, a partir de los cuales comerciantes y productores ganaderos debían necesariamente detenerse en la frontera a los efectos de que se les entregase la documentación

²¹ AHSCh, “Sobre el tratado comercial con Argentina”, carta del Presidente de la Sociedad Nacional de Agricultura de Chile, Maximiliano Ibáñez, al Ministro de Relaciones Exteriores de ese país, fechada en Linares el 24 de febrero de 1933, y reproducida en el Boletín de la Sociedad de ese año, pp. 163-64.

²² AHSCh, *Boletín de Leyes y Decretos del Gobierno*, Libro XCVI, Abril-junio 1927, Sgo. de Chile, Dcción. Gral. Talleres Fiscales de Prisiones, 1927, pp. 2238-2242.

²³ AHSCh, Ley 4915, 19 de diciembre de 1930.

²⁴ La población ganadera chilena habría aumentado, por efecto de estas medidas, de 1.900.000 a 2.380.000 cabezas (AHSCh, “Sobre el tratado comercial con Argentina”, *Boletín de la Sociedad Nacional de Agricultura de Chile*, 1933, p. 164).

²⁵ AHSCh, Decreto n° 5196 del 9 de octubre de 1930.

de tránsito correspondiente; es decir, debían cumplirse los requisitos impositivos antes de realizarse la operación comercial. Esto alteró sensiblemente la modalidad imperante en las áreas de frontera, donde nunca las transacciones se hacían de manera anticipada.

En junio de 1933 se firmó en Buenos Aires un nuevo tratado comercial con vigencia de 3 años, renovable por otros 3, donde se establecía el tratamiento aduanero a los distintos productos internados por cada país. En esta oportunidad, los impuestos al ganado argentino se mantuvieron altos -68 pesos por cabeza- El Estado chileno afirmaba de esa manera su intención de mantener con producción propia las demandas de su mercado interno. De todas maneras, la internación de ganado argentino era ya considerablemente menor, así como el conjunto del intercambio entre ambos países²⁶ y los efectos de la disminución del comercio ganadero se hacían sentir en la región que nos ocupa, en coincidencia también con la crisis internacional.²⁷

Estas medidas provocaron una gradual e importante paralización de las operaciones comerciales hasta que, años más tarde, la situación tuvo un corte más definitivo en la década de 1940 cuando la profundización de la fase de industrialización de la economía argentina supuso para el área mayores barreras aduaneras, hecho con el cual se terminó de descomponer el mercado más específico de la producción ganadera regional.

Posteriormente, nuevas corrientes integracionistas surgidas en América Latina luego de la Segunda Guerra Mundial, impulsaron a los respectivos gobiernos a reiniciar acuerdos económicos con los países limítrofes. Es así que se firmó, en 1953, el Tratado de Unión Económica entre Argentina y Chile, contemplando puntos tales como la posible complementación económica, los problemas de transportes, las posibilidades de una supresión arancelaria gradual, etc. Se retomaba asimismo, como luego veremos, el proyecto de construcción del Ferrocarril Trasandino del Sur. Por efecto de este tratado, las ventas a Chile

²⁶ Dicen las fuentes chilenas en la década de 1930, refiriéndose a la importación de ganado vacuno de la Argentina, "...las diferencias de las cifras entre el presente año y el anterior se deben especialmente al alza de los derechos de internación, a la crisis general del comercio y a la gran oferta de ganado en el país" (AHSch, *Boletín de la SOFOFA*, Año XLVII, N° 8, agosto de 1930, p. 547). "El total de vacunos ingresados al país por los diferentes puertos y resguardos desde el 1/01 al 30/09 ascendió a 64.677 contra 122.400 en la misma temporada anterior" (Ibídem, Año XLVII, N° 11, nov. 1930, p. 842). "Las cifras más altas [refiriéndose al movimiento del comercio general entre Chile y Argentina que incluye en cuadro] correspondieron al año 1929 y esas cifras empezaron a declinar progresivamente desde 1930 hasta el año actual" (Ibídem, Año LIII, N° 4, abril de 1936).

²⁷ Sólo tomando groseramente las cifras consignadas en los Anuarios Estadísticos chilenos, pueden verse los efectos de la aludida disminución. Sobre casi 2 millones de vacunos machos, 319 mil hembras y 552 mil ovinos ingresados de Argentina por los pasos cordilleranos del sur en 1919, corresponden respectivamente, en 1925, 35 mil, 19 mil y 66 mil animales; en 1929: 81 mil, 49 mil y 464 mil. Para 1930, las cifras han sufrido una considerable disminución: 6 mil vacunos machos, 1.900 hembras y 263 mil ovinos. Las importantes cantidades de ovinos provienen principalmente del área de Magallanes, exenta de los impuestos fijados por la ley de 1927. (ANSch, *Anuarios Estadísticos de la República de Chile*, Comercio Exterior, números varios).

se incrementaron en un 75% en 1954 con consecuencias significativas en el saldo de la balanza comercial (Rivas y Gentile, 1989). Consecuentemente, se habría producido una reacción defensiva de los productores chilenos decididos a sostener la posición referida a la necesidad de disminuir las importaciones de carne y lograr el autoabastecimiento de trigo.

En la nueva instancia histórica, el concepto de “cordillera abierta” reemplazó al de “cordillera libre” en directa relación con los cambios operados en las economías regionales de ambos países, donde los resguardos sanitarios, las relaciones de precios y las características de la demanda limitaban naturalmente la posibilidad de un intercambio absolutamente libre.

El principio de “cordillera abierta” se volvió a encarar en sucesivas instancias históricas -primera mitad de la década de 1970 y luego de 1983 en Argentina- siempre en coincidencia con las reaperturas democráticas de ambos países y la marcha de los respectivos procesos políticos nacionales. El alcance de tal concepto aparecía disminuido con respecto al pasado, por cuanto los diferentes desarrollos de las economías nacionales exigían otras consideraciones. Sin duda que, desde lo comercial, el intercambio potencial se había modificado con los años, superando la cuestión de las meras restricciones arancelarias para derivar en problemáticas vinculadas a resguardos sanitarios o demandas relativas, por ejemplo. Sin embargo, la posibilidad de una mayor integración siguió y sigue viéndose como alternativa posible, abarcando nuevos rubros comerciales y otras formas de intercambio vinculadas a distintos recursos naturales, tecnológicos, turísticos, etc.

Sobre la década de 1990, según adelantáramos, volvieron a producirse, en el marco del Mercosur, avances significativos en la discusión sobre el tema de la integración comercial argentino-chilena aunque, simultáneamente, las tratativas limítrofes derivadas, vinculadas al área de los hielos continentales del Sur, generaron no pocas expresiones de oposición de ambos lados de la cordillera.

En fin, como dijéramos al comienzo, tras el difícil tema de la integración binacional se mueven muchos y variados intereses que vuelven difícil arriesgar pronósticos. Entretanto, desde las provincias del norte de la Patagonia argentina, la vinculación con Chile y los mercados del Pacífico siguió viéndose como alternativa posible de un nuevo modelo de desarrollo regional, sustentado ahora por los respectivos grupos de poder provinciales.

La integración como proyecto político regional

Según venimos diciendo, y por encima de los acuerdos comerciales, el tema de la integración entre Argentina y Chile es una historia compleja, con avances y retrocesos, acuerdos y

desacuerdos. Tiene que ver con el difícil tema de los límites fronterizos y con las condiciones internas de ambas naciones y sus consecuentes líneas de política exterior.

Desde la perspectiva norpatagónica, la cuestión de la integración fronteriza ha estado tradicionalmente vinculada a los intereses de los sectores dominantes a nivel regional, relativamente marginales en lo nacional y por ende interesados en la búsqueda de alternativas posibles al modelo de desarrollo centrado en la economía pampeana y en el puerto de Buenos Aires.

Para el territorio del Neuquén, por su posición mediterránea, ajena al comercio atlántico en sus primeras etapas históricas, la vinculación con Chile fue siempre importante y, de hecho, práctica continua y cotidiana. Según hemos señalado, nuestra investigación ha permitido visualizar desde la historia tal vinculación, donde en un claro modelo de economías complementarias entre un área de ganadería extensiva orientada a la cría -Neuquén- y un área de consumo y transformación -Chile-, el permanente intercambio fronterizo permitió que la región se transformara, durante la etapa de mayores franquicias comerciales (1880-1927), en hinterland de los centros urbanos de las provincias chilenas meridionales y de sus principales puertos sobre el Pacífico sur.

La práctica integracionista ha sido por ende para los locales una alternativa posible, particularmente en el ámbito rural cordillerano, durante buena parte de su etapa de Territorio Nacional (1884-1955), sin que por ello alcanzase nunca en ese período la fuerza y coherencia necesarias de un planteo político capaz de influenciar considerablemente sobre el poder nacional en ejercicio del gobierno territorial, siempre desconfiado de los intereses expansionistas chilenos. Cabe agregar aquí la manifiesta preocupación de los sucesivos gobernadores de la etapa por cortar, sin éxito, las prácticas sociales vigentes entre las poblaciones del interior rural, como aquella generalizada de casarse y anotar el nacimiento de sus hijos en Chile, por ejemplo. Esto no era otra cosa que una expresión más de la integración que, de hecho, existía alrededor del área cordillerana, así como de la persistencia de una forma de organización social y territorial que ya hemos descripto. Aún más, hasta avanzadas las dos primeras décadas de este siglo la provisión de bienes de consumo desde Chile fue una constante, así como también lo fue el uso de la moneda de ese origen muchas veces como el medio de pago circulante más generalizado, sobre todo en el área rural del noroeste neuquino. Todas estas prácticas se verían seriamente afectadas por la aplicación de las medidas arancelarias y el corte de las franquicias comerciales ya señaladas.

A partir de la provincialización del Territorio en la segunda mitad de la década del '50, se constituyó un partido provincial de fuerte discurso federalista -Movimiento Popular

Neuquino-, que en esa etapa hizo de la cuestión de la integración con Chile una de sus banderas fundamentales. En este caso, los sucesivos triunfos electorales permitieron al partido provincial una posición de mayor peso en la decisión política, particularmente en los últimos años del siglo XX, donde se volvió más evidente el agotamiento de un modelo de desarrollo provincial basado en la obtención de regalías nacionales por la explotación de sus recursos energéticos. Esto renovó la necesidad de nuevas vías alternativas de colocación de la producción regional, particularmente de rocas de aplicación, minerales diversos y combustibles como petróleo y gas. En tal sentido, resultaron significativos los avances respecto al fomento de las comunicaciones aéreas y terrestres, así como la realización de estudios de factibilidad de futuros acuerdos comerciales con el país trasandino.

Los ganaderos del noroeste neuquino, por su parte, seguían insistiendo en la necesidad de reabrir el comercio de ganado con Chile como una alternativa válida para la reactivación económica del área, una de las más afectadas por la crisis de la actividad que se profundizara en los años '30. Para esto resultaba fundamental que Chile aceptase la validez operativa de la Barrera Sanitaria del río Colorado y reconociera a la región como zona libre de aftosa.²⁸

Para la Provincia de Río Negro, particularmente para la zona de agricultura intensiva del Alto Valle del río Negro, productora de peras y manzanas para exportación, el interés por la integración comercial con Chile se vinculaba a la necesidad de una mayor presencia en los mercados del Pacífico aunque, de hecho, esto generaba una seria situación de competitividad para el mercado chileno productor de frutas que ha superado al argentino en calidad y tecnología, llegando incluso en la actualidad a colocar manzanas en la región a partir de la más reciente apertura de las importaciones.

Desde la perspectiva histórica, un antiguo trabajo de Rivas y Gentile (1989) mostraba como los intereses no patagónicos tuvieron en las décadas de 1940 y 1950 su representación más significativa en la abortada estrategia de desarrollo puesta en marcha desde el sur bonaerense por la burguesía de la ciudad-puerto de Bahía Blanca, a través de la revitalización del proyecto del Trasandino del Sur. Este ferrocarril, planeado desde el siglo pasado, contó en esa especial coyuntura histórica con el apoyo de la gestión peronista en el Estado Nacional.

El Trasandino del sur

²⁸ Un buen ejemplo de la antigüedad de tales reclamos, puede verse en DRN, Gral. Roca, 25 y 26 de agosto de 1982, p. 12 y p. 11, respectivamente.

La idea de concretar la realización de un ferrocarril trasandino por el sur no ha perdido vigencia. Aún más, ha reaparecido sistemáticamente toda vez que las instancias históricas permitieron la eventual elaboración de un proyecto de desarrollo patagónico. Desde su proyección inicial, la construcción de esta vía férrea fue considerada, primero, como factor de consolidación y defensa territorial ante la conflictiva situación limítrofe con Chile y, solucionada la coyuntura estratégico-militar sobre fines de siglo, como alternativa posible de las regiones marginales frente al modelo vigente de desarrollo agroexportador centrado en la llanura pampeana.

La idea de unir Argentina y Chile mediante un ferrocarril habría surgido cuando el Ing. Juan Ignacio Alsina, comisionado por el gobierno nacional, realizó trabajos de exploración en el Territorio del Neuquén. A mediados de 1885, durante el gobierno de José E. Uruburu, el Mtro. Benjamín Zorrilla manifestó al Presidente de la comisión local del Ferrocarril Sud, Ing. Guillermo White, la intención de extender la línea desde Bahía Blanca hasta la frontera, iniciándose las tareas en 1896.²⁹ La inminente posibilidad de un enfrentamiento armado con Chile exigía un medio de transporte rápido de hombres y pertrechos militares. Sólo tres años después, en 1899, se inauguraba el tramo de 550 km hasta la confluencia de los ríos Neuquén y Limay, en el vértice más oriental del Territorio del Neuquén. Habrían de transcurrir catorce años más para que en 1913 se inaugurara el tramo de 187 km hasta Zapala, extremo actual de la línea, faltando solamente 150 km para alcanzar la frontera.

Aduciendo diversos motivos, seguramente vinculados a la escasa rentabilidad potencial de la línea frente a la concesión de otros tendidos, la empresa del Ferrocarril Sud fue postergando la concreción del tramo faltante hasta que finalmente, en 1917, aceptó la caducidad de las concesiones pendientes suspendiendo su compromiso con el Estado nacional. Posteriormente, luego del rechazo por el Senado argentino del convenio Barros Jarpa-Noel en 1922, se frustró nuevamente el acuerdo alcanzado entre Chile y Argentina para realizar simultáneamente la construcción faltante del trasandino en un término de tres años.

Unos años antes, el entonces Ministro de Obras Públicas del presidente Figueroa Alcorta, Ezequiel Ramos Mexía, en el marco de la “Ley de Fomento de los Territorios Nacionales” n° 5.559 del año 1908, puso en marcha un ambicioso proyecto de desarrollo patagónico cuya planificación fue encomendada al geólogo norteamericano Bailey Willis. El proyecto, que

²⁹ Véase Enrique Moresco, "Pequeña Historia Neuquina y del Ferrocarril Trasandino del Sur", en *Revista de la Cámara Chileno-Argentina de Comercio*, Buenos Aires, mayo-junio 1953, s/p. También, del mismo autor, "El Trasandino del Sur por Neuquén", conferencia pronunciada el 11 de noviembre de 1952 por invitación de la Municipalidad de la ciudad de Bahía Blanca en colaboración con la "Comisión Pro Ferrocarril Trasandino del Sur" de la misma ciudad, publicada en *Revista de la Cámara Chileno-Argentina de Comercio*, Buenos Aires, dic. 1952, s/p.

proponía el desarrollo de obras de infraestructura de riego, colonización y obras férreas a cargo del Estado nacional, incluía un estudio preliminar del norte patagónico con el objeto de construir un ferrocarril entre la localidad costera de San Antonio y el lago Nahuel Huapi, con la idea de que atravesara los Andes y llegara hasta Valdivia, importante puerto sobre el Pacífico sur (Willis, 1914). Recuérdese que los reclamos por una mayor intervención estatal en el orden económico habían logrado en ese momento un mejor posicionamiento dentro del llamado grupo de los “liberales reformistas” de principios del nuevo siglo (Zimmermann, 1995). Ramos Mexía compartía plenamente el lenguaje político en el que se expresaba el contexto ideológico de la época en cuanto a promover cambios y renovaciones en el orden institucional a partir de las decisiones políticas que se tomaran desde el propio Estado, al cual se reservaban intervenciones diversas, sobre todo en aquellas áreas como las patagónicas que todavía no atraían a las inversiones del sector privado. Su propuesta percibía las deficiencias del modelo en cuanto hacía al desarrollo igualitario de las regiones y, sobre todo, cuestionaba la política agraria de los gobiernos conservadores (Bandieri, 2009).

Pero los ferrocarriles de fomento propiciados por Ramos Mexía, incluido el trasandino, fueron percibidos como posible competencia por los transportes ferroviarios que los capitales ingleses monopolizaban en el norte de la Patagonia. Este y otros motivos generaron severos cuestionamientos al ministro, a quien se acusó de abusos y derroches presupuestarios en una interpelación parlamentaria realizada en 1912, obligándolo finalmente a renunciar. Su reemplazante en el Ministerio de Obras Públicas, todavía bajo la Presidencia de Roque Sáenz Peña, Carlos Meyer Pellegrini, renovó no obstante el contrato a Bailey Willis, que volvió a San Carlos de Bariloche y se abocó a estudiar la vía de comunicación más propicia para unir los fértiles valles patagónicos con los puertos chilenos del Pacífico. Mientras tomaba como modelo la ruta del lago Lucerna en Suiza, que se abría paso por la montaña a través de una cadena de túneles, decidía que el cruce más conveniente de los Andes para el tendido ferroviario era el sugerido por Frey, en el llamado Brazo de la Tristeza. Finalmente, durante el gobierno de Victorino de la Plaza, se decidió la suspensión de los estudios con el argumento de la necesidad de realizar economías presupuestarias.

El proyecto del Trasandino del Sur sería retomado, según vimos, en la segunda mitad de la década de 1940 y en distintas circunstancias históricas hasta la actualidad. En la particular instancia de la Segunda Guerra Mundial, el entonces Territorio Nacional del Neuquén, vinculado desde antiguo a la demanda de ganado por parte de los centros urbanos chilenos, podía obtener la ventaja de maximizar el intercambio comercial aprovechando las franquicias existentes entre ambos países y las especiales condiciones fisiográficas que hacían de la

cordillera de los Andes, a esta latitud, una vía de fácil acceso y permanentes contactos socioeconómicos. Pero los intereses ganaderos del área cordillerana neuquina sólo llegaron a constituir expresiones locales aisladas sin mayor proyección nacional. Frente a ellos, dicen Rivas y Gentile (1989:3), la burguesía bahiense logró estructurar un proyecto de mayor peso político propiciando la conexión bioceánica por el norte de la Patagonia, constituyendo al efecto una “Comisión Pro Ferrocarril Trasandino del Sur”, liderada por la Corporación del Comercio y la Industria de Bahía Blanca y presidida que el Ing. Domingo Pronsato, que realizaría en esos años una intensa actividad proselitista.³⁰ Todo esto con la pretensión de liderar el desarrollo de una nueva región en el sur del país que permitiese enfrentar el tradicional dominio del puerto de Buenos Aires. El retomado proyecto del Trasandino del Sur incluía terminales sobre el Atlántico -Puertos de Ing. White y Galván en Bahía Blanca- y sobre el Pacífico -Talcahuano en Chile- (Ver mapa 1). Según Ragno y Gentile, en una idea que compartimos, este proyecto no habría buscado modificar la orientación atlántica del comercio, sino tan solo generar otros circuitos de intercambio que ampliaran la actividad productiva e hicieran de la ciudad de Bahía Blanca el nuevo centro del desarrollo regional (Ragno y Gentile, 1992:190).

El proyecto del Trasandino del Sur adquiriría así una dimensión particular tras el modelo de desarrollo generado por los grupos de poder representativos del área sudoeste de la Provincia de Buenos Aires, no sin despertar serios resquemores en los territorios patagónicos por el pretendido liderazgo bahiense. Sin embargo, los esfuerzos de la entonces conformada Comisión Pro-Ferrocarril Trasandino del Sur y los avances surgidos de la firma del Tratado de Unión Económica entre Chile y Argentina en 1953, se vieron frustrados por una nueva interrupción del proceso democrático en Argentina con el golpe militar del año 1955 que derrocó al gobierno peronista.

Pero la idea de vincularse con Chile a través del ferrocarril siguió vigente durante la década de 1960, aunque muy tímidamente expresada en proyectos fallidos presentados al Congreso Nacional. Sin duda que la visión geopolítica de los gobiernos militares influyó en ello por cuanto, consecuentemente con las nuevas condiciones políticas e ideológicas imperantes, la Cordillera de los Andes pasó a ser considerada nuevamente una barrera aislacionista.

³⁰ Esta Comisión mantendría permanentes reuniones con las fuerzas vivas de las más importantes ciudades del norte patagónico, realizando incluso un Congreso Trasandino en la ciudad de Bahía Blanca en los meses de junio y julio de 1957. El proyecto llegó a reunir técnicos argentinos y chilenos para el estudio del trazado internacional y tuvo en la época una significativa cobertura de prensa, particularmente por parte del tradicional y poderoso diario “La Nueva Provincia”, fiel expresión de los intereses de los sectores dominantes bahienses (ejemplo de ello es la abundante cantidad de artículos publicados en ese medio sobre el tema durante los años 1957 y 1958)

En 1971, el tema del intercambio comercial se retomó más enérgicamente a partir de la contratación por parte del Consejo Federal de Inversiones (CFI) de un estudio sobre las posibilidades de intercambio de la provincia del Neuquén y del Alto Valle del río Negro con Chile y los países del Pacífico. El informe resultante contiene estadísticas de importación y exportación de los productos con posibilidades de intercambio, así como extensas referencias sobre aranceles, volúmenes de producción, perspectivas en el mediano y largo plazo y condiciones de transporte de cargas en la cordillera. El estudio concluye señalando las dos dificultades más graves con que tropezaba a esa fecha el intercambio entre ambas regiones: las elevadas barreras arancelarias y no arancelarias vigentes en ambos países y la falta de medios adecuados de comunicación terrestre. Proponía, en consecuencia, solucionar tales dificultades como requisito previo indispensable al proyecto de acuerdo comercial que desarrollaba.³¹

La segunda mitad de la década del 1970 volvió a mostrar, en concordancia con la nueva interrupción violenta del gobierno democrático en Argentina y con la gravedad que alcanzaron los conflictos limítrofes en el área del Beagle, la cesación de las preocupaciones integracionistas que serían retomadas recién en la década del 1980 a partir de la reapertura de las relaciones diplomáticas entre ambos países. Se firmaron así, en 1984, un Tratado de Paz y Amistad y un Acta de Entendimiento que derivaron en la creación del Comité Empresarial Argentino-Chileno.

En 1990, el mismo Consejo Federal de Inversiones realizó, a pedido de las provincias de Río Negro y Neuquén, un "Estudio de prefactibilidad económico-financiera del Ferrocarril Trasandino del Sur, Conexión Bioceánica", utilizando toda la información de base existente, con la finalidad de determinar la conveniencia de profundizar el proyecto. Tal estudio incluyó el análisis de las posibilidades de comercialización de los productos que componían por entonces la demanda global de transportes del área de influencia del proyecto (ver mapa 2), de la estructura de precios de mercado y de los fletes que pudieran corresponder a los productos comercializables. La evaluación financiera descubrió una rentabilidad importante de acuerdo a la tasa interna de retorno.³² Sin embargo, el empresariado chileno pareció en esos momentos desinteresado en la concreción del proyecto, seguramente por el riesgo que implicaba la competencia que de hecho ofrecería la producción argentina a la chilena en los mercados del Pacífico, particularmente en lo referente a los productos agrícolas.

³¹ Consejo Federal de Inversiones -CFI-, *Análisis del intercambio entre la Provincia del Neuquén y zona del Alto Valle de Río Negro con Chile y Países del Pacífico*, Resumen del Informe, Serie Técnica N° 27, Buenos Aires, Edición del CFI, 1974.

³² CFI, Buenos Aires, Edición del CFI, 1990.

En esa nueva coyuntura histórica el proyecto del trasandino contemplaba, hacia el oeste, el trazado del ramal entre Zapala (Neuquén) y Lonquimay (Chile) y, hacia el este, el tramo entre Choele Choel y San Antonio Este (Río Negro). Si bien abarcaba indirectamente al Puerto de Bahía Blanca, se proyectaba en función de incorporar el puerto rionegrino de aguas profundas a la conexión bioceánica. Esto último constituiría una mejora sustancial en la conexión del área Atlántica rionegrina con el Alto Valle, Neuquén y el complejo portuario de Concepción-Talcahuano en Chile. Puede interpretarse que este nuevo proyecto significaba, además, otra expresión regional alternativa a la tradicional y fallida pretensión bahiense de liderar con exclusividad el desarrollo regional.

Al fracaso de todos estos proyectos surgidos desde el sur bonaerense o desde la norpatagonia misma, cabe agregar también el interés de los grupos de poder económico a nivel nacional por consolidar sus mercados sobre el Pacífico, concretado en la privatización en marzo de 1993 del ramal de cargas Bahía Blanca-Zapala del ex-Ferrocarril Sud -luego Gral. Roca y posteriormente Ferrosur Roca- adquirido por el grupo Fortabat-Loma Negra, propietario de las más importantes cementeras del país -incluida una en la propia ciudad neuquina de Zapala-, con la manifiesta intención de extender hasta el territorio chileno la punta de rieles ubicada actualmente en esa ciudad, consolidando así su presencia en el país trasandino y en los mercados de su área de influencia.

El tema quedó pendiente hasta que la necesidad de establecer un posible corredor de cargas al servicio del tráfico comercial del Mercosur, hizo cobrar un renovado impulso al proyecto. En este caso, ya no se trataba solamente de unir Argentina y Chile, sino de establecer un mega emprendimiento de carácter global, que combinase transporte fluvial y terrestre desde el principal polo industrial del Brasil, en la ciudad de San Pablo, hasta la importante plaza marítima de Talcahuano sobre el Pacífico Sur. Desde el puerto fluvial de Rosario, en la provincia argentina de Santa Fe, se iniciaría el transporte ferroviario aprovechando el trazado del Ferroexpreso Pampeano (viejo Ferrocarril Francés) hasta Bahía Blanca, y utilizando las vías del Ferrosur Roca para el traslado de las cargas hasta Zapala, la frontera Neuquén-Chile y, finalmente, Talcahuano. Para la concreción del proyecto, quedarían solamente por cubrir el tendido de vías férreas en 150 km de recorrido en territorio neuquino, mejorando algo más de 200 km de trazado en territorio chileno hasta la costa.³³ Al respecto, se avanzó en nuevos estudios de traza, factibilidad y mercado para medir la viabilidad del emprendimiento. La

³³ La prensa regional hace permanentes menciones al respecto (DRN, Gral. Roca, 20 de abril de 1996, p.17; 26 de abril de 1996, p. 26; 30 de abril de 1996, p. 11; entre otros).

provincia de Río Negro, en el Norte de la Patagonia argentina, siguió insistiendo, por su parte, en la ineludible necesidad regional de concretar el ramal Choele Choel-San Antonio Este, sin el cual el proyecto del trasandino perdía sentido para los intereses provinciales.³⁴

En fin, como decíamos al comienzo, la cuestión volvió a retomarse más recientemente aunque con muy escasas posibilidades de realización. Sólo la marcha futura de los acontecimientos, producto de las decisiones políticas y económicas de los grupos de poder involucrados, permitirá descubrir si la integración entre ambos países, que fuera práctica histórica de larga duración en la sociedad regional, puede hoy concretarse en el marco de las nuevas situaciones nacionales e internacionales vigentes.

Las condiciones actuales

Sin duda, las condiciones actuales son poco auspiciosas. Como adelantáramos al comienzo, el comercio bilateral entre Argentina y Chile está hoy en su mínima expresión, la más baja en los últimos 29 años. Chile ocupa el quinto lugar como socio comercial de la Argentina con una incidencia del 2.6% en el comercio exterior nacional, cuando en 2002 era el tercer socio comercial por detrás de Brasil y China, y en 2009 -aún con balanza comercial negativa- había ascendido a U\$S 5.422 millones, interviniendo 5.614 empresas.³⁵

Según la Cámara Argentina de Comercio -CAC-, la caída del comercio bilateral se debió principalmente a la reducción de las exportaciones argentinas hacia el país trasandino, que siguieron disminuyendo en un 4% desde 2015 a la fecha. Durante 2016, el vecino país fue el quinto socio comercial de la Argentina, con apenas una incidencia del 2,6% en el comercio exterior nacional, la más baja desde 1999.³⁶ Por su parte, Chile tiene un alto grado de integración internacional, contando con 26 acuerdos comerciales con más de 60 países de todo el mundo.

En el marco de una balanza comercial desfavorable entre ambos países, con saldos negativos por varios períodos consecutivos, y un Mercosur absolutamente debilitado, el actual gobierno argentino ha optado por acercarse a Chile mediante la firma, en noviembre de 2017, de un nuevo acuerdo comercial que lo acerca a la Alianza del Pacífico, bloque que este país integra junto con México, Perú y Colombia, por cierto más cercano a los intereses de las potencias del Norte. El acuerdo anula las trabas sanitarias y elimina diferencias que limitaban el comercio bilateral pero, aun así, no se ven todavía resultados concretos que beneficien a

³⁴ DRN, Gral. Roca, 27 de abril de 1996, p. 26-27.

³⁵ Embajada de Chile en la Argentina (<https://chile.gob.cl/asuntos-comerciales/oficina-comercial/intercambio-comercial>)

³⁶ Cámara Argentina de Comercio -CAC-, cit. en *El Cronista Comercial*, 17/8/2018. (<https://www.cronista.comercial/economíapolítica/comercio-bilateral-entre-Argentina-y-Chile>)

nuestro país. De hecho, Chile exportaba gas natural hasta prácticamente la actualidad -a través de la provisión de una multinacional, por cuanto no lo tiene como recurso propio- que antes importaba de nuestro país, a lo cual suma salmónes rosados -Neuquén es la puerta de entrada de este producto al conjunto nacional- y concentrados de tomate. A ello agrega un incremento significativo de capitales invertidos en el mercado argentino en el sector de venta al detalle -supermercados, materiales de construcción, etc.-. Nuestro país, por su parte, solo exporta actualmente a Chile productos derivados del agro (carne bovina y aceites de soja y maíz). Mientras el interés de los ganaderos de la norpatagonia por acrecentar su presencia en el mercado chileno se mantiene, por detentar la condición de zona productora libre de aftosa, la economía regional frutihortícola sufre las consecuencias de la apertura de las importaciones dada la imposibilidad de competir con idéntica producción chilena.

Por su parte, la reutilización del gasoducto al Pacífico que cruza la cordillera a la altura de Chos Malal, la primera capital neuquina, con destino a Los Ángeles y Concepción, construido en los años '90 e interrumpido desde hace 11 años por la escasez de explotaciones, comienza a revertirse. En los últimos días, en el marco del programa de la VII Reunión Binacional de intendentes chilenos y gobernadores argentinos de las áreas fronterizas, se formalizó el acuerdo para reiniciar la venta de gas desde Neuquén a Chile, utilizando el yacimiento no convencional de Vaca Muerta. Asimismo, se retomaron temas como el turismo, el fortalecimiento de los pasos fronterizos y los vínculos con inversores -en este caso con Mar Andino, la empresa chilena de faena y frío de pescado instalada en el área adyacente a la presa hidroeléctrica de Piedra del Águila-.³⁷

Sin duda son avances importantes, aunque ya no en el marco de una América Latina integrada, y mucho menos significativos que en las etapas históricas que antes describiéramos. Solo buenas decisiones en materia de políticas económicas a futuro podrán revertir esta situación que supo ser anteriormente muy significativa.

Bibliografía citada

ANGUITA, R. (1918) *Leyes promulgadas en Chile: Sup. 1913-1918*, V. 5, Santiago de Chile, Imprenta Barcelona.

BANDIERI, Susana (1998a) “La incorporación de Chile al Mercosur o la integración regional como proyecto político de la Norpatagonia argentina” en *Estudios Trasandinos*, N° 3, Revista de la Asociación Chileno-Argentina de Estudios Históricos e Integración Cultural, Santiago de Chile.

³⁷ DRN, Gral. Roca, 19/8/2018, p. 8.

BANDIERI, Susana (1998b) "Entre límite y frontera: el recorrido histórico de la integración entre el Norte de la Patagonia argentina y el sur de Chile" en *Estudios Fronterizos*, N° 39, Revista del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Autónoma de Baja California, Mexicali, México.

BANDIERI, Susana (2009) "Pensar una Patagonia con dos océanos. El proyecto de desarrollo de Ezequiel Ramos Mejía", en revista *Quinto Sol*, n° 13, Universidad Nacional de La Pampa, Santa Rosa, La Pampa.

BANDIERI, Susana (2010) "Del Pacífico al Atlántico: políticas de Estado y reorientación mercantil de la ganadería patagónica", en *Cuadernos de Historia* n° 32, Departamento de Ciencias Históricas, Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad de Chile.

BANDIERI, Susana (2017) "La supervivencia de las formas regionales de intercambio ganadero entre la Patagonia argentina y el sur chileno", en Susana Bandieri y Sandra Fernández, Coord., *La Historia Argentina en perspectiva local y regional. Nuevas miradas para viejos problemas* (Tomo 1), Buenos Aires, Teseo.

HUERGO, Luis A. (1910) *Conversación. Exponiendo y aclarando los puntos principales de los informes producidos por los miembros de la Delegación Comercial enviada a Chile por el Gobierno argentino en abril de 1908*, Buenos Aires, Imprenta y Casa Editora de Coni Hnos.

IZQUIERDO FERNÁNDEZ, Gonzalo (1976) "Octubre de 1905. Un episodio en la historia social chilena", en *Historia N° 13*, Instituto de Historia, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.

LAURIN, Alicia (1998) "El proceso de integración entre Argentina y Chile a partir de la frontera", en *Estudios Trasandinos*, N° 3, Revista de la Asociación Chileno-Argentina de Estudios Históricos e Integración Cultural, Santiago de Chile.

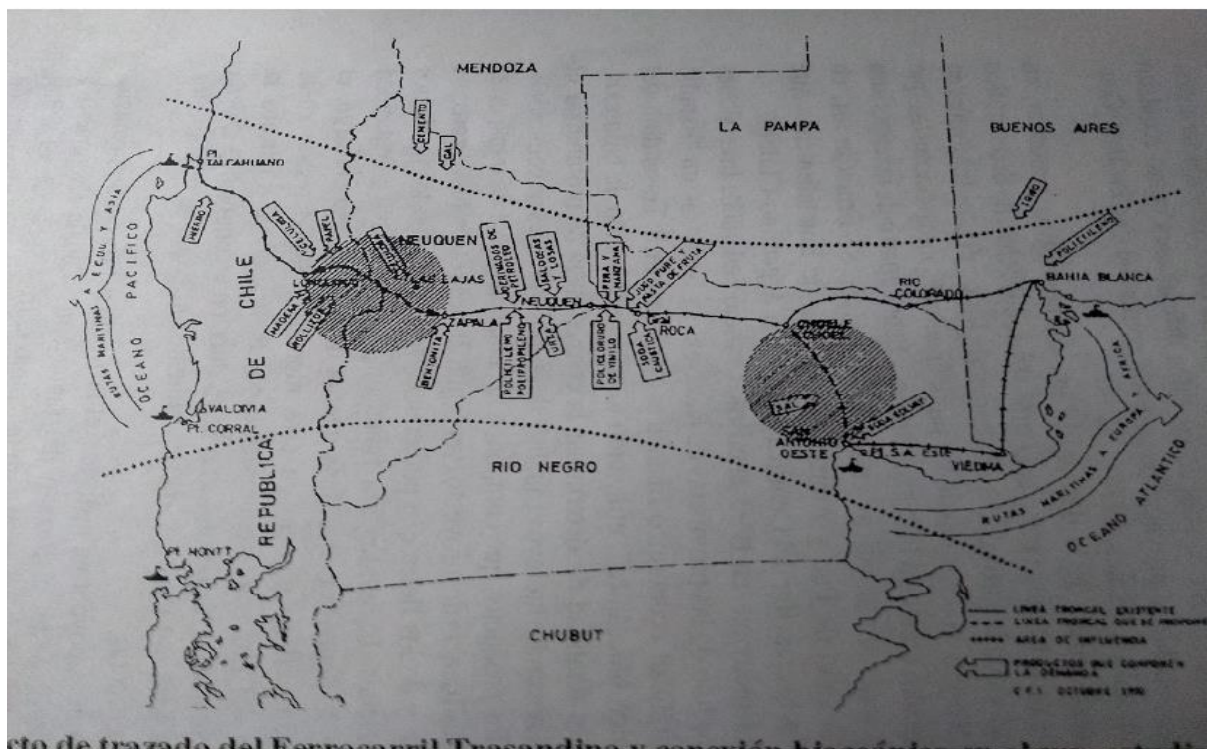
PALMA, J. Gabriel (1984) "Chile 1914-1935: de economía exportadora a sustitutiva de importaciones", en *Colección Estudios CIEPLAN N° 12*, marzo de 1984, pp.61-88, Estudio N° 81, Santiago de Chile.

RAGNO, Ma. Rosa y GENTILE, Ma. Beatriz (1992) "Hacia una estrategia de integración regional: El Ferrocarril Trasandino del Sur (1890-1990)", en *Estudios Sociales*, Revista Universitaria Semestral, Año 2, N° 2, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral.

RIVAS, Ricardo A. y GENTILE, Ma. Beatriz (1989) *Burguesía regional e integración con Chile. El Tratado de Unión Económica de 1853*, Neuquén, Universidad Nacional del Comahue, policopiado.

WILLIS, Bailey (1914) *El Norte de la Patagonia. Naturaleza y riquezas. Estudio de los elementos del tráfico del ferrocarril nacional de fomento desde Puerto San Antonio hasta el*

Mapa 2: Proyecto del trazado del Ferrocarril Trasandino y conexión bioceánica en el sur



Fuente.: Consejo Federal de Inversiones -CFI-, "Estudio de prefactibilidad económica-financiera del Ferrocarril Trasandino del Sur", reproducido en diario *Río Negro*, Gral. Roca, 3/2/1991, pp. 4-5.