

## La integración fronteriza entre la Norpatagonia argentina y el sur chileno: prácticas socioeconómicas, posicionamientos políticos y proyectos inconclusos

Susana Ofelia Bandieri<sup>1</sup>

Recibido: 5 de abril de 2022; Aceptado: 9 de mayo de 2022.

**Resumen:** Las provincias limítrofes de la Norpatagonia argentina y del sur chileno se encuentran alejadas de las capitales políticas y de los centros económicos más importantes de sus respectivos Estados nacionales. La existencia de numerosos pasos cordilleranos y las estrategias económicas flexibles posibilitaron su integración hasta avanzada la primera década del siglo XX, con especial referencia al comercio ganadero en tanto actividad dominante. Luego, diversas circunstancias provocaron avances y retrocesos en el marco de diferentes políticas nacionales y proyectos regionales que se analizarán en este trabajo, muchos de ellos inconclusos, como es el caso del Ferrocarril Trasandino del Sur. Solo nuevas decisiones políticas permitirán recomponer la antigua situación de integración socioeconómica entre ambas regiones.

**Palabras clave:** políticas; integración; Norpatagonia; Argentina; Chile.

### [en] The border integration between the Argentine North Patagonia and the Chilean South: Socio-economic practices, political positions, and unfinished projects

**Abstract:** The bordering provinces of northern Argentine Patagonia and southern Chile are far from the political capitals and the most important economic centres of their respective nation states. The existence of numerous mountains passes, and flexible economic strategies made their integration possible until well into the first decade of the 20th century, with special reference to the livestock trade as the dominant activity. Then, various circumstances led to advances and setbacks in the framework of different national policies and regional projects that will be analysed in this paper, many of them unfinished, as is the case of the Trans-Andean Southern Railway (Ferrocarril Trasandino del Sur). Only new political decisions will make it possible to restore the old situation of socioeconomic integration between the two regions.

**Keywords:** politics; integration; North Patagonia; Argentina; Chile.

### [fr] L'Intégration frontalière entre le nord de la Patagonie argentine et le sud du Chili: Pratiques socio-économiques, positions politiques et projets inachevés

**Résumé:** Les provinces limitrophes du nord de la Patagonie argentine et du sud du Chili sont éloignées des capitales politiques et des centres économiques les plus importants de leurs États-nations respectifs. L'existence de nombreux cols de montagne et de stratégies économiques flexibles a rendu possible leur intégration jusqu'à une bonne partie de la première décennie du XXe siècle, avec une référence particulière au commerce du bétail comme activité dominante. Ensuite, diverses circonstances ont provoqué des avancées et des reculs dans le cadre de différentes politiques nationales et projets régionaux qui seront analysés dans ce document, dont beaucoup sont inachevés, comme c'est le cas du chemin de fer transandin du Sud (Ferrocarril Trasandino del Sur). Seules de nouvelles décisions politiques permettront de rétablir l'ancienne situation d'intégration socio-économique entre les deux régions.

**Mots-clés:** politiques ; intégration ; norpatagonie ; Argentine ; Chili.

**Sumario:** Introducción. Los antecedentes. Las políticas comerciales ganaderas y el régimen de "cordillera libre". Cambios en las políticas comerciales entre finales del siglo XIX y las primeras décadas del XX. Cambios en las políticas comerciales después de la Primera Guerra Mundial. Cambios en las políticas comerciales después de 1930. Nuevos acuerdos económicos en la segunda posguerra. La integración como proyecto político regional. El Trasandino del Sur. Conclusiones. Bibliografía.

<sup>1</sup> Doctora en Historia. Instituto Patagónico de Estudios de Humanidades y Ciencias Sociales –IPEHCS- (CONICET-Universidad Nacional del Comahue). Investigadora Principal del CONICET.  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0766-8516ID>.  
Email: [susana.bandieri@gmail.com](mailto:susana.bandieri@gmail.com).

**Cómo citar:** Bandieri, S. O. (2022). La integración fronteriza entre la Norpatagonia argentina y el sur chileno: prácticas socioeconómicas, posicionamientos políticos y proyectos inconclusos, *REDC*, 49(1), 105-115.

## Introducción

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 sus capitales políticas, Buenos Aires y Santiago, así como de los centros económicos más importantes de sus respectivos espacios nacionales. Esta característica geográfica así como múltiples condicionantes históricos posibilitaron durante mucho tiempo su integración en un espacio fronterizo socialmente compartido. A lo largo del siglo XX, sin embargo, la imposición de sucesivas medidas de políticas territoriales determinó su paulatino aislamiento e incorporación a los espacios nacionales, particularmente acentuadas en la segunda posguerra.

En las últimas décadas del siglo pasado, las condiciones mundiales, nuevas estrategias políticas y un importante número de pasos fronterizos legalmente habilitados que comunican ambas regiones permitieron recuperar potenciales formas de integración. Ello generó una serie de expectativas en el orden local y regional siempre vigentes, aunque las condiciones del conjunto de América Latina, en este sentido, se encontraran muy debilitadas. Se impone entonces una aproximación al tema que analice los distintos avances y retrocesos de tal proceso histórico.

## Los antecedentes

Entre los años 1879 y 1885 los ejércitos de 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 ocupantes originarios se impuso a la región un límite, la Cordillera de los Andes, como línea divisoria geográfica y política. Cabe señalar, en este sentido, que compartimos la idea de Jean Chesneaux cuando distingue la *frontera-zona* como área de aproximación y contactos económicos, sociales y culturales, en oposición a la *frontera-línea* como forma tradicional de tratar la frontera, o sea, como límite que demarca un territorio y divide poblaciones (Chesneaux, 1972: 180-191).

La investigación en clave regional que venimos desarrollando ha permitido demostrar que el funcionamiento socioeconómico de las áreas fronterizas, que ya sostenían desde antiguo las sociedades indígenas, continuó actuando con diversos actores por encima de la imposición de tales límites, al menos durante todo el siglo XIX y primeras décadas del XX (Bandieri, 2010; 2017).

La red de intercambios económicos y demográficos entre ambos lados de la cordillera, conformada en el transcurso de varios siglos de contactos, se vio también favorecida a comienzos del siglo XX por el predominio de los acuerdos entre los dos países donde primó, según veremos más adelante, 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 casi definitiva el tradicional intercambio socio-comercial, al menos en términos legales. Esto tuvo lugar 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, en el caso argentino, al concretarse el modelo sustitutivo de importaciones y al definirse estrategias territoriales más controladas en el marco de gobiernos de corte nacionalista, se tornó importante la consolidación de un mercado interno y, por ende, la afirmación de las respectivas fronteras nacionales. Esto tuvo lugar en un proceso simultáneo con el interés de “argentinar” a la Patagonia, lo cual derivó, años después, en la provincialización de los hasta entonces denominados Territorios Nacionales (Bandieri, 2018)<sup>2</sup>.

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 la Argentina en 1991 y los acuerdos realizados, permitieron avizorar un avance más concreto hacia la integración de ambos países y, por extensión, de la región en estudio.

<sup>2</sup> Las nuevas tierras expropiadas a los pueblos originarios en el nordeste y sur del país, fueron legalmente reconocidas por ley 1532 del año 1884 como Territorios Nacionales y, en esa condición, mantenidas bajo el absoluto control de los sucesivos gobiernos centrales hasta su definitiva provincialización a mediados de la década de 1950.

Pocos años después, en junio de 1996, se produjo la firma de un acuerdo de libre comercio entre Chile y los países del Mercado Común del Sur (MERCOSUR)<sup>3</sup>, integrado entonces por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Este acuerdo fue interpretado 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.

A nivel regional, los primeros acuerdos alcanzados con relación a proyectos energéticos -oleoducto y gasoducto a Concepción<sup>4</sup>-, involucraban a la provincia de Neuquén y a 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 región 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 ahora prácticamente inexistente. También la producción regional de ovinos y caprinos tendría posibilidades de incorporarse 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 (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, que se reunía entonces dos veces por año, figuraban

(...) 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 zoonosológicos, incluyendo la armonización de procedimientos cuarentenarios y la elaboración de un listado de productos de bajo riesgo de libre circulación entre ambos países<sup>5</sup>.

La posibilidad de vender hidroenergía a las regiones del Sur chileno se discutió también avanzada la década de 1990, en el X Encuentro realizado en 1996, en tanto que la delegación chilena dio a conocer nuevos estudios para el tendido de conexiones ferroviarias. En este último encuentro se avanzó, asimismo, en la discusión de aspectos turísticos y culturales vinculados a la integración de ambas regiones, así como 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<sup>6</sup>), éste último 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, que analizaremos más adelante, 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 avances parecían marcar una clara tendencia a retrotraer viejas situaciones de conflictos derivadas de diferencias limítrofes, pero las concreciones en la práctica fueron lentas y poco significativas en la región involucrada, salvo en lo referido a la finalizada construcción del gasoducto trasandino inaugurado en 1999. También se visualizaron adelantos en materia de inversiones públicas para la mejora de la red vial de acceso a los pasos fronterizos y a la circulación de las personas. Esto tuvo lugar, sobre todo, en relación al desarrollo del turismo en la región, estableciéndose, en pocos pasos, un único organismo de control fronterizo. Los progresos, en este sentido, volvieron a ser relativos.

<sup>3</sup> El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) es un proceso de integración regional concretado el 26 de marzo de 1991. Conformado inicialmente por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, se le incorporaron en fases posteriores Venezuela (hoy suspendida) y Bolivia, ésta última en proceso de adhesión. Su objetivo principal es propiciar un espacio común que genere oportunidades comerciales y de inversiones a través de la integración competitiva de las economías nacionales al mercado internacional. Como resultado de ello, se establecieron múltiples acuerdos con otros países, como es el caso de Chile.

<sup>4</sup> Durante las décadas de 1980 y 1990 se construyeron 7 gasoductos trans-cordilleranos para la exportación de gas natural de Argentina a Chile. A partir de 2004 dicha exportación se comenzó a reducir por insuficiencia de reservas gasíferas argentinas, cortando totalmente el suministro en 2006. Argentina debió comenzar a importar gas natural licuado (GNL) en 2008 por medio de los llamados buques metaneros, además del gas boliviano que Argentina venía importando por gasoducto desde la década de 1970. En el año 2012 ambos gobiernos retomaron el tema para el intercambio de gas y electricidad entre Chile y la Argentina por el "Gasoducto Transcordillerano del Pacífico", que une ambos países a la altura de Neuquén, pero con resultados relativos conforme la carencia de reservas existentes.

<sup>5</sup> Entre los resultados concretos, según cifras de 1992, puede mencionarse que el intercambio comercial alcanzó los 1.100 millones de dólares, lo que representó un incremento de 35% respecto a 1990 (Archivo Diario Río Negro -en adelante ADRN-, Gral. Roca, Río Negro, 11/11/1993, p. 10 [Consulta versión papel: 21 de junio de 2019].

<sup>6</sup> ADRN, Gral. Roca, Río Negro, 7/5/1996, pp. 6-7 [Consulta versión papel: 21 de agosto de 2020].

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 políticas de difícil superación, en especial 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, pesaron 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 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 por el interés chileno por acceder al importante mercado brasileño, como el argentino por conquistar los mercados del Pacífico, ambos países tenían, en la década de 1990, 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 supervivencia posible para los países del Cono Sur de América pasaba por la integración, aunque ésta tuviera un alto grado de componentes estratégicos. Por ello, considerando su utilidad para avanzar en la comprensión de los intereses expresados en torno al tema por las estructuras de poder dentro y fuera de la región, parece importante conocer las políticas aplicadas por ambos países con referencia a los intercambios comerciales, particularmente, los referidos a la actividad ganadera y a las posibilidades de concretar la comunicación ferroviaria.

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

### Cambios en las políticas comerciales entre finales del siglo XIX y las primeras décadas del XX

Superados los conflictos limítrofes de finales 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 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 Argentina 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 durante 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 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<sup>7</sup>, 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. Los costes se incrementarían anualmente hasta alcanzar su máximo sobre finales 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 nacional<sup>8</sup>. Asimismo, se eximía de todo impuesto al ganado del país que retornara después 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 habría permitido, de hecho, un generalizado contrabando de ganados argentinos, que no sólo pasaban como “locales” sino también, “disfrazados de terneros”. 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<sup>9</sup>.

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 como una estrategia de carácter coyuntural, relacionada con el agravamiento de los litigios fronterizos entre ambos países sobre finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX. Sin duda, en esos años, el volumen de la internación de ganado argentino a Chile era muy importante y estas medidas de protección se hicieron sentir con rapidez. Luis A. Huergo proporciona abundantes registros sobre la magnitud de

<sup>7</sup> La Ley de Derecho de Peaje para los animales que se traficasen 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 con distintos valores según el tipo y edad del animal. (Archivo Histórico Nacional, Santiago de Chile -en adelante AHNSCh- *Boletín de Aduanas*, Año XXV, N° 407, p. 175).

<sup>8</sup> AHNSCh, *Boletín de la Sociedad Nacional de Agricultura*, Vol. XXX, 18/12/1999, N° 51, pp. 915-16.

<sup>9</sup> AHNSCh, *Boletín de Leyes y Decretos del Gobierno*, Vol. 83, Libro LXXV, 1904.

estos intercambios. Arriesgando una estimación para 1910, el autor sostiene que no sería extraño que Chile hubiera importado de más de 150.000 bovinos de Argentina, con un valor de más de 15 millones de pesos chilenos (Huelgo, 1910: 76-78).

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"<sup>10</sup>. Si 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 es el caso de las manifestaciones de impopularidad que había provocado en Chile el impuesto con que se gravaba al ganado argentino, tema que serviría de detonante de los graves sucesos acaecidos en Santiago el 22 de octubre de 1905<sup>11</sup>. 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 (Izquierdo Fernández, 1976: 59).

Esta situación motivó que se iniciaran las tramitaciones para un nuevo tratado de comercio donde se discutieron los productos chilenos y argentinos que podrían importarse con exención o reducción de derechos. Finalmente, en el Acta Protocolizada firmada en febrero del 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 una medida muy significativa, ya que representaba entre el 70 y el 90% de las exportaciones a ese país. De esta manera se favorecía la situación de las áreas fronterizas productoras de ganado, que trasladaban sus animales a 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 ganado argentino permitía abastecer su mercado interno, habituado desde la antigüedad a una dieta basada en el consumo de carne por los intercambios ganaderos sostenidos por las sociedades indígenas, que ahora obligaba a la importación de animales ante el 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 a Argentina tratos igualitarios por intercambios compensados, en especial con los vinos chilenos.

## Cambios en las políticas comerciales después de la Primera Guerra Mundial

El criterio de "cordillera libre" para el comercio ganadero defendido por Argentina logró imponerse con algunos retrocesos en las transacciones comerciales hasta que la Primera Guerra Mundial marcó cambios significativos, acordes con el discurso proteccionista profundizado en Chile que llevó al dictado de una nueva ley arancelaria en 1916 (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 fuera entendida como factor de defensa nacional. Se insistía así en la necesidad de revisar las políticas arancelarias y retornar a las medidas proteccionistas tomadas en 1897.

Partidarias 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 chilenas ubican en la misma época -Primera Guerra Mundial y colapso de la etapa salitrera- el inicio del proceso sustitutivo de importaciones que se habría acelerado con la crisis de los años 1930 (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 el período comprendido entre 1919 y 1921, los aranceles aduaneros para los ganados vacunos y ovinos introducidos por la cordillera quedaron suspendidos por ley 3450 de 1918. En 1921, nuevamente, se legisla con respecto a un aumento 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

<sup>10</sup> Ley 2060 de diciembre de 1907, en AHNSCh, *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: "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, que supera en tres veces a lo que se consigna en la estadística comercial argentina" (AHNSCh, Informe del Consulado Gral. de Chile en la Rep. Argentina, Ministerio de Relaciones Exteriores, Informes Consulares, Santiago de Chile, 1908:8).

<sup>11</sup> Nos referimos al tristemente célebre episodio de la historia social chilena conocido como "semana roja", cuando el Comité Central de Impuesto al Ganado citó a las sociedades obreras y pueblo en general a participar de una 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 gran 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 que provocó detenciones, heridos y cerca de 250 muertos.

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. El objetivo era el 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 hembra 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 que el gravamen protectorio quedaba en la práctica reducido. Por otra parte, la frontera seguía apareciendo como territorio de escaso control<sup>12</sup>.

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<sup>13</sup>.

### Cambios en las políticas comerciales después de 1930

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. Esta ley fijaba un impuesto importante, en especial 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<sup>14</sup>.

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 modificaría regularmente según el precio del kilo de animal vivo en las ferias de Santiago. El derecho de internación fue menor para otros animales, exceptuando aquellos introducidos para la industrialización y el consumo en el territorio de Magallanes<sup>15</sup>. Con estas medidas se pretendía proteger al mercado consumidor, evitando el encarecimiento injustificado de la carne. La población ganadera chilena se elevó con rapidez 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<sup>16</sup>.

El aumento de los aranceles se complementó en 1930 con un “Reglamento para la internación por los caminos en las Aduanas de Fronteras Terrestres”. Este Reglamento obligaba a cumplir 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<sup>17</sup>.

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 detenerse en la frontera a los efectos de que se les entregase la documentación 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 las transacciones nunca se hacían de manera anticipada.

En junio de 1933 se firmó entre ambos países un nuevo tratado comercial con vigencia de 3 años, renovable por otros 3, donde se establecía el tratamiento aduanero a los distintos productos comercializados, aunque los impuestos al ganado argentino se mantuvieron altos (68 pesos por cabeza). El Estado chileno afirmaba de esa manera su intención de sostener con producción propia las demandas de su mercado interno. De todas maneras, la internación de ganado argentino así como el conjunto del intercambio entre ambos países<sup>18</sup>, era considerablemente menor, 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.

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

<sup>12</sup> Para 1924, la aduana de Lonquimay, por ejemplo, ubicada en la región que nos ocupa, reconocía como zona secundaria ocho pasos y boquetes, de los cuales habilitaba solamente dos. De esa manera, una serie de sendas secundarias sin control facilitaban el contrabando. Los animales de crianza se llevaban a las veranadas 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 (AHNSCh, *Boletín de Aduanas*, Órgano de la Superintendencia de Aduana de la República de Chile, Año XXVI, febrero de 1930:143-144).

<sup>13</sup> AHNSCh, *Boletín de la SOFOFA*, Año XXXVIII, N° 2, febrero de 1921:80.

<sup>14</sup> AHNSCh, *Boletín de Leyes y Decretos del Gobierno*, Libro XCVI, abril-junio 1927, Santiago de Chile, Dirección Gral. Talleres Fiscales de Prisiones, 1927: 2238-2242.

<sup>15</sup> AHNSCh, Ley 4915, 19 de diciembre de 1930.

<sup>16</sup> La población ganadera chilena habría aumentado, por efecto de estas medidas, de 1.900.000 a 2.380.000 cabezas (AHNSCh, “Sobre el tratado comercial con Argentina”, *Boletín de la Sociedad Nacional de Agricultura* de Chile, 1933: 164).

<sup>17</sup> AHNSCh, Decreto n° 5196 del 9 de octubre de 1930.

<sup>18</sup> “Las cifras más altas [refiriéndose al movimiento del comercio general entre Chile y Argentina] correspondieron al año 1929 y empezaron a declinar progresivamente desde 1930 hasta el año actual” (AHNSCh, *Boletín de la SOFOFA*, N° 4, abril de 1936).

## Nuevos acuerdos económicos en la segunda posguerra

Posteriormente, nuevas corrientes integracionistas surgidas en América Latina después de la Segunda Guerra Mundial impulsaron a los respectivos gobiernos a reiniciar acuerdos económicos con los países limítrofes. Es por lo que se firmó, en 1953, el Tratado de Unión Económica entre Argentina y Chile, contemplando varios puntos como la posible complementación económica, los problemas de transportes o las posibilidades de una supresión arancelaria gradual, entre otros. Se retomaba, asimismo, el proyecto de construcción del Ferrocarril Trasandino del Sur, analizado más adelante. Por efecto de este tratado, las ventas a Chile se incrementaron en un 75% en 1954, con consecuencias significativas en el saldo de la balanza comercial (Rivas y Gentile, 1989). Como resultado de ello, 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. 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 después 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, 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 volvieron a producirse, en el marco del MERCOSUR, avances significativos en la discusión sobre el tema de la integración comercial argentino-chilena. 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 definitiva, tras el difícil tema de la integración binacional se mueven muchos y variados intereses que vuelven complicado 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

Desde la perspectiva norpatagónica, la cuestión de la integración fronteriza ha estado tradicionalmente vinculada a los intereses de los sectores dominantes a nivel regional, 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, en todos sus aspectos, incluidos los socioeconómicos y culturales. Nuestra investigación ha permitido visualizar desde la historia tal vinculación, trabajando en particular los intercambios ganaderos. En este contexto, 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-, 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. Ello incentivó incluso la adquisición de grandes superficies de tierras por capitales trasandinos en el oriente cordillerano (Bandieri y Blanco, 2001).

La práctica integracionista ha sido para los locales una alternativa posible, en especial en el ámbito rural cordillerano, durante buena parte de su etapa de Territorio Nacional (1884-1955), sin que por ello lograra en ese período la fuerza y coherencia necesarias de un planteo político capaz de influenciar sobre el poder nacional en ejercicio del gobierno territorialiano, 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 socioculturales 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 hemos descrito en anteriores trabajos (Bandieri, 2001). Cabe agregar que, hasta avanzadas las dos primeras décadas del siglo XX, 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 señaladas, aunque ello no incidió en la constante migración de capitales y pobladores chilenos hacia la Norpatagonia, algo que se extiende hasta la actualidad (Bandieri, 2010).

A partir de la provincialización de los Territorios Nacionales y su transformación en provincias en la segunda mitad de la década de 1950, se constituyó un partido provincial de fuerte discurso federalista -Movimiento Popular Neuquino-, vigente hasta la actualidad, 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, sobre todo 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, hoy recuperado. Esto renovó por esos años la necesidad de nuevas vías alternativas de colocación de la producción regional 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 profundizaría en los años 1930. 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<sup>19</sup>.

Para la Provincia de Río Negro, en especial 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. 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.

Desde la perspectiva histórica, un pionero trabajo de Rivas y Gentile (1989) mostraba como los intereses norpatagónicos 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

La idea de concretar la realización de un ferrocarril trasandino que atravesara la Norpatagonia, no ha perdido vigencia. Aún más, ha reaparecido sistemáticamente una vez que las instancias históricas permitieron la eventual elaboración de un proyecto de desarrollo regional. Desde su proyección inicial, la construcción de una vía férrea que atravesara la región desde el puerto de Bahía Blanca, en el suroeste bonaerense, hasta la cordillera, a cargo de la compañía británica del Ferrocarril Sud, fue considerada, primero, como factor de consolidación y defensa territorial ante la conflictiva situación limítrofe con Chile sobre fines del siglo XIX. Solucionada la misma, se consideró como alternativa posible frente al modelo vigente de desarrollo agroexportador centrado en la pampa húmeda.

Promulgada la ley 5.559 de Fomento de los Territorios Nacionales en 1908, el Ministro de Obras Públicas del presidente argentino Figueroa Alcorta, Ezequiel Ramos Mexía, planificó la construcción de ferrocarriles estatales de fomento que sirvieran para la consolidación económica de zonas menos favorecidas (Bandieri, 2009). Con esa finalidad se conformó la Comisión de Estudios Hidrológicos bajo la conducción del geólogo norteamericano Bailey Willis, que tenía entre sus objetivos el estudio de factibilidad para la construcción de un ferrocarril estatal trasandino que uniera el puerto rionegrino de San Antonio Oeste con San Carlos de Bariloche y desde allí, con Valdivia en el sur chileno (Willis, 1914). La obra quedaría inconclusa por oposiciones políticas al proyecto que obligaron al ministro a renunciar hasta que, a mediados de la década de 1930, en el marco de la proyección turística de la región, se completó la construcción de la línea hasta San Carlos de Bariloche, en la provincia de Río Negro, sin continuar el tendido trasandino.

Por su parte, el ferrocarril británico, ante el proyecto inicial de unir Argentina y Chile solo avanzó en 1913 hasta la estación Zapala, extremo actual de la línea en el territorio neuquino, 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 Sur 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. Después del rechazo del Senado argentino del convenio Barros Jarpa-Noel en 1922, se frustró nuevamente el acuerdo alcanzado entre Chile y Argentina para realizar en conjunto la construcción faltante del tramo ferroviario en el término de tres años.

El proyecto del Trasandino del Sur sería retomado 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, los sectores dominantes de la ciudad de Bahía Blanca, por entonces considerada la “puerta de la Patagonia”, elaboraron un proyecto de mayor peso político, propiciando la conexión bioceánica por el norte de la región. Con esta finalidad se constituyó una “Comisión Pro-Ferrocarril Trasandino del Sur”, liderada por la Corporación del Comercio y la

<sup>19</sup> Un buen ejemplo de la antigüedad de tales reclamos, puede verse en ADRN, Diario Río Negro, Gral. Roca, Río Negro, 25 y 26 de agosto de 1982, p. 12 y p. 11, respectivamente [Consulta versión papel: 3 de marzo de 2019].



Industria de Bahía Blanca y presidida por el Ing. Domingo Pronsato, quien realizaría en esos años una intensa actividad proselitista<sup>20</sup>. Todo esto se hizo 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).

El proyecto, al ser parte de un modelo de desarrollo generado por los grupos de poder representativos del área sudoeste de la provincia de Buenos Aires, provocó serios resquemores en los territorios patagónicos por el pretendido liderazgo bahiense. Igualmente, los esfuerzos de la 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.

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, la visión geopolítica de las dictaduras militares influyó en ello, por lo que, ante las nuevas condiciones políticas e ideológicas imperantes, la cordillera de los Andes volvió a ser considerada una barrera aislacionista.

En 1971, el tema del intercambio comercial se retomó con más energía a partir de la contratación por parte del Consejo Federal de Inversiones (CFI) de un estudio sobre las posibilidades de intercambio de la provincia de 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 acuerdo comercial que se proyectaba (CFI, 1974).

En la segunda mitad de la década del 1970, 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, cesaron los proyectos integracionistas, que serían retomados en la década del 1980 a partir de la reapertura democrática y la renovación 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 CFI 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, el estudio tenía la finalidad de determinar la conveniencia de profundizar el proyecto. Este trabajo 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, 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 con la tasa interna de retorno (CFI, 1990). 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.

En esta 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 Choele y San Antonio Este (Río Negro). Si bien abarcaba indirectamente a Bahía Blanca, se proyectaba en función de incorporar a la conexión bioceánica el puerto rionegrino de aguas profundas. 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.

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 solo de unir Argentina con Chile, sino de establecer un gran emprendimiento de carácter global, que combinase transporte fluvial y terrestre desde el principal polo industrial de Brasil, en la ciudad de San Pablo, hasta la importante plaza marítima de Talcahuano sobre el Pacífico Sur. Para la concreción del proyecto quedarían 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<sup>21</sup>. Al respecto, se avanzó en nuevos estudios de traza, factibilidad y mercado para medir la viabilidad del emprendimiento. La provincia de Río Negro siguió insistiendo, por su parte, en la ineludible necesidad regional de concretar el ramal Choele Choele-San Antonio Este, sin el cual el proyecto del trasandino perdía sentido para los intereses provinciales<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> 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 local *La Nueva Provincia*, fiel expresión de los intereses de los sectores dominantes bahienses. Ejemplo de ello es la abundante cantidad de artículos publicados sobre el tema en ese medio durante los años 1957 y 1958.

<sup>21</sup> La prensa regional hace permanentes menciones al respecto (ADRN, Diario Río Negro, Gral. Roca, Río Negro, 20 de abril de 1996, p.17; 26 de abril de 1996, p. 26; 30 de abril de 1996, p. 11) [Consulta versión papel 21 de junio de 2019].

<sup>22</sup> ADRN, Gral. Roca, Río Negro, 27 de abril de 1996, pp. 26-27 [Consulta versión papel, 21 de junio de 2019].

MAPA 1. Estado actual del Ferrocarril Trasandino del Sur



Fuente: <https://elabcrural.com/ferrocarril-trasandino-del-sur-un-proyecto-que-tiene-130-anos/>

La cuestión volvió a retomarse durante el gobierno de Mauricio Macri, en el marco de las discusiones sobre el “Proyecto Patagonia” lanzado en 2018, aunque sin resultados concretos. Una de las iniciativas presentadas por Neuquén como parte del mencionado proyecto era la construcción del tantas veces postergado ferrocarril trasandino, que no quedó dentro de las prioridades del gobierno nacional por considerarlo “(...) ajeno a las necesidades económicas actuales de Río Negro y Neuquén, aunque cabría la posibilidad de retomarlo si apareciesen inversores privados interesados”<sup>23</sup>, tema por cierto dudoso si se atiende a las escasas relaciones comerciales existentes en los últimos años entre ambos países<sup>24</sup>. De las obras proyectadas, solo tres continuaban en marcha: 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. El proyecto del trasandino parecía haberse diluido sin intenciones reales ni presupuesto.

## Conclusiones

Por encima de los acuerdos comerciales desarrollados en esta presentación, el tema de la integración entre Argentina y Chile a partir de la conformación de los respectivos Estados nacionales en la segunda mitad del siglo XIX es, según vimos, una historia compleja, con avances y retrocesos, acuerdos y desacuerdos, que se extienden hasta la actualidad. Guarda relación directa con el difícil tema de los límites fronterizos y los intereses por los lechos marinos del área de la Antártida, así como con las condiciones internas de ambas naciones y sus consecuentes líneas de política exterior en cada período.

No obstante, la historiografía regional recupera la frontera argentino-chilena como un espacio social de gran dinamismo y alta complejidad, cuya integración puede rastrearse incluso desde los registros arqueológicos, perdurando durante el dominio de las sociedades indígenas y aún después de las campañas militares de 1879-1885. En este último caso, con otros actores sociales y reglas de funcionamiento vinculadas al desarrollo capitalista mundial. Esto se expresa, entre otras cosas, en las inversiones de capitales chilenos en la compra de tierras en la región norpatagónica, donde se desarrollaron importantes estancias destinadas a la producción de vacunos con destino a los mercados del Pacífico para su consumo, transformación y venta. Esto tuvo lugar mientras la ganadería fue la actividad dominante en la región hasta la década de 1940, agudizándose los controles de los intercambios fronterizos de bienes y personas.

<sup>23</sup> ADRN, expresiones del Jefe de Gabinete de la Nación, Marcos Peña, en el Informe al Congreso de la Nación, Gral. Roca, Río Negro, 29/7/2018, p. 8. [Consulta versión papel: 21 de junio de 2019].

<sup>24</sup> 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”. Disponible en <https://cronista.comercial/economia-politica/comercio-bilateral-entre-Argentina-y-Chile>. Consulta: 28/5/2019.

Cabe destacar que el vínculo sociocultural y económico sigue vigente en las áreas cordillerana y precordillerana de la Norpatagonia argentina como producto de las facilidades de cruce de la cordillera de los Andes, en especial entre los pequeños crianceros de ganado menor. Lo mismo ocurre con las frecuentes oleadas de migración chilena, ya sea para afincarse en la región buscando mejores posibilidades económicas, o para trabajar estacionalmente en la producción fruticultura del valle rionegrino. No obstante, la integración de la Norpatagonia argentina con el sur chileno como expresión política sigue siendo un proyecto inconcluso, tal y como se demuestra con el fracaso del varias veces proyectado Ferrocarril Trasandino del Sur.

El tema se ha vuelto a instalar en los discursos oficiales más recientes, partidarios de una mayor integración latinoamericana, pero las conocidas circunstancias sanitarias vividas en los años 2020 y 2021 han impedido avances al respecto. Sólo la marcha de los acontecimientos, producto de las decisiones políticas y económicas adoptadas, permitirá descubrir si la integración entre ambos países, que fuera práctica histórica de larga duración en el espacio regional, pueda concretarse a futuro en el marco de las nuevas situaciones nacionales e internacionales vigentes.

## Bibliografía

- Anguita, R. (1918): *Leyes promulgadas en Chile: 1913-1918*, V. 5, Santiago de Chile, Imprenta Barcelona.
- Bandieri, S. (2018): “‘Argentinizar a los patagónicos’: la preocupación del Estado argentino por generar una identidad nacional en la Patagonia”, en C. Hammerschmidt y L. Pollastri, ed., *Patagonia plural. Identidades híbridas e intersecciones epistemológicas en una región transfronteriza*, London-Deutschland, INOLAS Publishers LTD., pp. 29-43.
- (2017): “La supervivencia de las formas regionales de intercambio ganadero entre la Patagonia argentina y el sur chileno”, en S. Bandieri y S. Fernández, coord., *La Historia Argentina en perspectiva local y regional. Nuevas miradas para viejos problemas* (Tomo 1), Buenos Aires, Teseo, pp. 235-276.
- (2010): “Del Pacífico al Atlántico: políticas de Estado y reorientación mercantil de la ganadería patagónica”, *Cuadernos de Historia* 32, Departamento de Ciencias Históricas, Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad de Chile, pp. 55-76. Disponible en: <https://cuadernosdehistoria.uchile.cl/index.php/CDH/issue/view/2987>
- (2009): “Pensar una Patagonia con dos océanos. El proyecto de desarrollo de Ezequiel Ramos Mexía”, *Quinto Sol* 13, pp. 47-71. Disponible en: <https://cerac.unlpam.edu.ar/index.php/quintosol/article/view/2/2>
- (2001): *Cruzando la cordillera... La frontera argentino-chilena como espacio social. Siglos XIX y XX*, Neuquén, Artes Gráficas Limay. DOI: 10.32735 / 978-956-6043-12-6-2020.
- Bandieri, S. y Blanco, G. (2001): “Inversiones en tierras y ganados. Capitales chilenos en la Norpatagonia argentina”, en S. Bandieri, coord., *Cruzando la cordillera... La frontera argentino-chilena como espacio social. Siglos XIX y XX*, Neuquén, Artes Gráficas Limay, pp. 375-396. DOI: 10.32735 / 978-956-6043-12-6-2020.
- Consejo Federal de Inversiones – CFI. (1974): *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 27, Buenos Aires, Edición del CFI.
- (1990): *Estudio de prefactibilidad económico-financiera del Ferrocarril Trasandino del Sur. Conexión Bioceánica*, Buenos Aires: Informe Técnico, Edición del CFI.
- Chesneaux, J. (1972): “La inserción de la historia en el espacio de la geopolítica”, en J. Chesneaux, *¿Hacemos tabla rasa del pasado?*, México, Siglo XXI.
- Huergo, L. 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, G. (1976): “Octubre de 1905. Un episodio en la historia social chilena”, en *Historia* 13, Instituto de Historia, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.
- Palma, J. G. (1984): “Chile 1914-1935: de economía exportadora a sustitutiva de importaciones”, en *Colección Estudios CIE-PLAN* 12 (81), Santiago de Chile.
- Rivas, R. y Gentile, M. B. (1989): *Burguesía regional e integración con Chile. El Tratado de Unión Económica de 1853*, Neuquén, Universidad Nacional del Comahue.
- Willis, B. (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 lago Nahuel Huapi y sus ramales dentro de la Cordillera hasta su extensión internacional con término en Valdivia en Chile*, Textos y mapas de la Comisión de Estudios Hidrológicos, Bailey Willis, Jefe 1911-1914, Tomo I, Ministerio de Obras Públicas, Dirección General de Ferrocarriles (versión castellana por Julián Moreno-Lacalle).