

PABLO LACOSTE\*

LAS PROPUESTAS DE INTEGRACION ECONOMICA  
SUDAMERICANA: DE DIEGO PORTALES A  
ALFREDO PALACIOS (1830-1939)

---

ABSTRACT

This article analyses various proposals for the economic integration of South America presented both in Chile and Argentina between 1830 and 1930. Their authors here studied include Diego Portales, Juan Bautista Alberdi, Alejandro Bunge, Santiago Marín Vicuña and Alfredo Palacios.

*Para tratar de igual a igual con Europa, América debe ser grande y fuerte. Para ello es necesario pensar en ayudarnos a nosotros mismos e independizarnos económicamente del viejo mundo y de los Estados Unidos. La gran solución, según Portales, consiste en la unidad económica continental que aumente el poder de compra y funcionalice las producciones de cada país. Esta especie de Zollverein, precursora de las actuales zonas libres de comercio, fluye abundante de su correspondencia de 1831 y 1832.*

Mario Barros Van Buren (1990).

*La unión continental de comercio debe, pues comprender la uniformidad aduanera, organizándose poco más o menos sobre el pie que ha dado principio, después de 1830 en Alemania y tiende a volverse a (escala) europea. En ella debe comprenderse la abolición de las aduanas interiores, ya sean provinciales, ya nacionales, dejando solamente en pie la aduana marítima o exterior.*

Juan Bautista Alberdi (1840)

---

\* Docente de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina.

*En algún grado o medida, una o varias nuevas vías de comunicación con los países vecinos servirán para afianzar y extender la concepción de hacer de Sud América una unidad económica sin fronteras de tarifas de avalúos.*

Joaquín Méndez Calzada  
Diputado argentino (1938)

Poco, muy poco se había interesado oficialmente Argentina por cultivar lazos de complementación económica con los países vecinos hasta los primeros años de la década de 1930. Para recabar antecedentes habría que remontarse en el tiempo más de un siglo, para llegar a la época de San Martín y O'Higgins. Después cada gobierno siguió su camino intentando estrechar lazos de subordinación con las potencias europeas antes que profundizar la integración regional.

Si bien los gobiernos no se interesaron formalmente en la integración, hubo varias expresiones por parte de la clase dirigente, tanto en Argentina como en Chile, que fueron abriendo un camino, tal vez muy lentamente. Diego Portales, Juan Bautista Alberdi, Domingo Faustino Sarmiento, Bartolomé Mitre y Alejandro Bunge, después, echaron las bases de una línea de pensamiento que, en el momento de la crisis de la década de 1930, iba a llegar a las instancias de diseño de proyecto y toma de decisiones. De esta forma, el Estado iba a recuperar, entre sus prioridades estratégicas, la integración regional. Y el instrumento elegido para ello iba a ser justamente el Ferrocarril Trasandino.

Si bien entre 1880 y 1930 la alianza de subordinación de Argentina con Inglaterra había dado buenos resultados —al menos en términos macroeconómicos—, la I Guerra Mundial, primero, y la Gran Depresión, después, comenzaron a mostrar las limitaciones de un modelo fundado en la dependencia de un socio comercial único o al menos hegemónico. Mientras Inglaterra se había mantenido en el centro de la era industrial, dominando los océanos y las finanzas mundiales, el modelo había funcionado relativamente bien. Pero apenas empezó a tambalear la hegemonía británica se comenzaron a desnudar las limitaciones del sistema.

Lentamente, la clase dirigente argentina inició una autocrítica de su política exterior, fundamentalmente en el área comercial. En este sentido, se comenzó a observar a los países latinoamericanos con una nueva mirada. Dejaron de percibirse como vecinos distantes y ajenos, para ser redescubiertos como aliados necesarios para la construcción de un futuro en común.

En este contexto, el debate sobre la nacionalización y reconstrucción del Ferrocarril Trasandino (1938-1939) generó un ámbito donde volver a debatir estos temas y sacar a luz un proceso de evolución de las ideas de la clase dirigente argentina sobre el proceso de integración.

## I. DIEGO PORTALES, PRECURSOR DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA DE AMÉRICA DEL SUR

El interés por la unidad americana tenía sus antecedentes. En los años fundamentales, el paradigma de estos ideales estuvo representado por José de San Martín, Bernardo O'Higgins y, sobre todo, Simón Bolívar. Más allá de las teorías y propuestas de cada uno, lo cierto es que entre los tres fueron capaces de organizar fuerzas militares, enfrentar y derrotar en el campo de batalla a las fuerzas europeas. Como resultado garantizaron la independencia política de buena parte de los países de América del Sur. Después de la batalla de Ayacucho y, sobre todo, tras las campañas al sur del Valle Central y a Chiloé, con la llamada "Guerra a Muerte" y la caída de los últimos realistas (1832), desapareció por muchos años la amenaza de una invasión militar por parte de las potencias europeas con propósitos de conquista territorial. Como resultado, muchos países sudamericanos consideraron que, al no haber un objetivo común, ya no tenía sentido mantener actividades de conjunto, con lo cual cada nación debía emprender su propio camino. Y esto fue lo que sucedió durante un siglo y medio.

De todos modos, hubo algunos cuestionamientos a esta actitud. En este terreno se destaca en primer lugar el planteo de Diego Portales. Este personaje ha sido reconocido por los historiadores como un estadista de primer orden, auténtico arquitecto del Estado y el orden institucional en Chile. A pesar de no haber podido llegar a la presidencia de la Nación por su trágica y prematura muerte, Portales echó las bases de las estructuras políticas de su país, y pasó a gozar de un enorme prestigio dentro de la clase dirigente chilena. Buena parte de sus formulaciones han sido ponderadas en términos altamente positivos por sus pares. De allí que se lo considera fundador del orden que estuvo en vigencia hasta 1891 y, con algunas modificaciones, hasta la crisis de la década de 1920.

Desde esta posición de prestigio, el pensamiento y la acción de Portales han sido ampliamente considerados, estudiados y ponderados por la intelectualidad chilena. Los distintos asuntos vinculados a las cuestiones de Estado han encontrado en la referencia a Portales un polo orientativo de notable influencia. Esta tendencia se extendió también al ámbito del estudio de las Relaciones Exteriores de Chile, terreno en el cual la referencia a Portales ha sido un lugar casi ineludible. En su clásica obra sobre la Historia Diplomática de Chile, Barros Van Buren trabaja justamente en esta línea. Dedicó especial atención al pensamiento de Portales y distingue lo que considera los nudos gordianos de su pensamiento.

De acuerdo a Barros Van Buren, la propuesta de Portales para el desarrollo de la Política Exterior de Chile tenía básicamente tres objetivos:

1. mantenimiento del equilibrio en América del Sur; 2. esferas de influencia, donde Chile se reservaba la hegemonía en el Pacífico, y 3. unidad aduanera entre los países sudamericanos. De estos tres postulados, los dos primeros han recibido una atención notablemente superior al tercero. Fundamentalmente porque el devenir de la historia muy pronto generó las condiciones para que se aplicaran estas propuestas. La guerra de Chile y Argentina contra la Confederación Perú-boliviana fue explicada teóricamente, desde el postulado de Portales de defensa del equilibrio regional. Y más tarde los tratados con Argentina, en los que se consagraba el principio bioceánico, serían la realización de la segunda propuesta de Portales. Una amplia bibliografía ha dedicado su atención a estos fenómenos. Pero proporcionalmente, la propuesta portaliana de integración económica sudamericana quedó como eclipsada por las dos ideas-fuerza anteriores. El estadista chileno se inspiró en el modelo alemán. La conformación de la unidad de las pequeñas unidades políticas germanas a través del *Zollverein*, llamó la atención de Portales. Así lo plantea Barros Van Buren:

“Parece evidente que a Portales le impresionó mucho el proyecto del *Zollverein* presentado a la dieta alemana por Prusia en 1830. Este proyecto, destinado a suprimir las barreras aduaneras entre los principados germánicos, era uno de los intentos de crear una unidad económica en un país fraccionado por graves rencores políticos. El éxito de este ensayo, ya perceptible en 1832, indicaba a Portales que lo que podían hacer los principados germánicos era mucho más factible en la América española”<sup>1</sup>.

La propuesta de Portales recibió una acogida positiva dentro del gobierno de Chile, al menos en un primer momento. Como resultado, en 1835, el Poder Ejecutivo remitió al Congreso un proyecto por el cual se proponía la creación de la unidad aduanera hispanoamericana, “destinada a funcionalizar las producciones de cada país y a convertir a todo el continente en una gran área exportadora”. Entre otros fundamentos, se apelaba a la teoría de la “industria de infancia”, para definir el grado de desarrollo de la industria nacional, con lo cual se procuraba legitimar la propuesta de protegerla de la competencia con la industria de los países europeos. Por ello, era preciso establecer lazos con los países vecinos, lo cual sería muy positivo para el desarrollo de la industria. Esta no desaparecería “si nos diésemos unos a otros la mano para desarrollarla y extenderla”. En caso de no promoverse el desarrollo de la industria nacional mediante una política

<sup>1</sup> Barros Van Buren, 1990, 120.

de integración con los pares, y con protección frente a la más desarrollada industria de Gran Bretaña, "malograriamos mucha parte de las ventajas de nuestra independencia y acaso, no habríamos hecho más que pasar de un pupilaje a otro"<sup>2</sup>.

La propuesta de integración económica sudamericana, diseñada por Diego Portales y presentada formalmente al Congreso chileno por el ministro Joaquín Tocornal en 1835, no logró el respaldo de la clase dirigente, más allá de algunas muestras de simpatía más o menos aisladas<sup>3</sup>. En cierta medida, la falta de apoyo político para una propuesta de esta envergadura es comprensible debido al grado de desarrollo que tenían en esos años la economía y el sistema de transportes entre Chile y Argentina. De todos modos, ya se planteó la integración económica, al menos como una utopía.

## 2. ALBERDI Y SU PROPUESTA DE UNIÓN ADUANERA (1840)

La propuesta de unión aduanera de América del Sur tuvo en Portales a su primer inspirador, pero en Juan Bautista Alberdi encontró al primer dirigente que la desarrolló teóricamente. Así como Portales fue un hombre de acción, Alberdi fue un intelectual y tuvo el tiempo y el ámbito académico para desarrollar la misma idea de una forma más clara y ordenada.

Este fue el sentido de la tesis que Juan Bautista Alberdi presentó en la Universidad de Chile en 1840 para revalidar su título de abogado. Alberdi admitía que era remoto el peligro de "una invasión extranjera, que no viene ni vendrá para la América". Pero advertía sobre el cambio de modalidad del conflicto entre las naciones, que se había desplazado del terreno militar al económico. Alberdi detectaba "la santa guerra de industria y comercio que estos países están llamados a alimentar en lo venidero, nada más que por las armas de la industria y del comercio".

Para hacer frente a la guerra económica, Alberdi exhortaba a los países del sur de América a fortalecerse, mediante una receta sencilla: "el comercio consigo mismo y con el mundo transatlántico". El joven abogado planteaba con toda claridad el tenor de los nuevos conflictos:

*La actual causa de América es la causa de su población, de su riqueza, de su civilización y provisión de rutas, de su marina, de su industria y comercio. Ya*

<sup>2</sup> Citado en Barros Van Buren, 1990, 121.

<sup>3</sup> Barros Van Buren cita como sostenedores de esta idea a don Andrés Bello, que le brindó su apoyo desde las páginas de *El Araucano*, y a las autoridades de la vecina provincia de Mendoza, que dieron apoyo caluroso al proyecto.

*la Europa no piensa en conquistar nuestros territorios desiertos; lo que quiere arrebatarlos es el comercio, la industria, para plantar en vez de ellos, su comercio, su industria de ella: sus armas son sus fábricas, su marina, no los cañones: las nuestras deben ser las aduanas, las tarifas, no los soldados. Aliar las tarifas, aliar las aduanas, he aquí el gran medio de resistencia americana. A la santa alianza de las monarquías militares de Europa, quiso Bolívar oponer la santa alianza de las repúblicas americanas, y convocó a este fin el congreso de Panamá. Señores, la oposición entre las dos alianzas santas ha desaparecido.*

Alberdi planteaba el agotamiento de las armas utilizadas por San Martín, O'Higgins y Bolívar en la lucha militar contra los ejércitos regulares realistas. Tres lustros después de asegurada la independencia, la lucha sigue, pero por otros medios. Por ello,

*"no es la liga militar de nuestro continente, no es la centralización de sus armas lo que es llamado a organizar esta vez. Los intereses de América han cambiado: sus enemigos políticos han desaparecido. No se trata de renovar puerilmente los votos de nuestra primera época guerrera. La época política y militar han pasado: la han sucedido los tiempos de las empresas materiales, del comercio, de la industria y las riquezas.*

Para avanzar en esta dirección, Alberdi proponía la convocatoria a un congreso de repúblicas americanas, cuyos delegados pusieran en marcha una estrategia tendente a hacer frente a la guerra comercial que se avecinaría con las potencias europeas. Y el objetivo primordial de este congreso sería lograr la unificación de las aduanas de los países sudamericanos, como punto de partida para el fortalecimiento de sus economías internas.

*El nuevo congreso, pues, no será político sino accesoriamente: su carácter distintivo será el de un congreso comercial y marítimo, como el celebrado modernamente en Viena, Stuttgart, con ocasión de la centralización aduanera de la Alemania.*

El autor planteaba una propuesta de integración económica entre los países americanos de origen español, fundada en la abolición de las aduanas internas y un derecho comercial único. Sobre la base de esta premisa, Alberdi estimaba que sería posible estimular el desarrollo de la industria y el comercio, con lo cual se completaría la obra de San Martín y Bolívar en el sentido de afirmar la independencia de los países americanos con relación a las potencias europeas.

La tesis de Alberdi causó un fuerte impacto en su momento. Ese mismo año fue en el N° 1 de *Anales de la Universidad de Chile* (revista de gran peso en América Latina, basta tener en cuenta que se ha editado durante más de un siglo y medio, y continúa hasta la actualidad). Tal vez el texto tuvo

buena acogida por el interés que en la década anterior ya había despertado en la clase dirigente chilena el pensamiento de Diego Portales y la propuesta política formal del ministro Tocornal.

### 3. ARGENTINA, A REMOLQUE DE GRAN BRETAÑA

La línea propuesta por Alberdi se desdibujó muy rápidamente. A partir de la década de 1850, la intelectualidad argentina abandonó los ideales de integración americanista y se orientó hacia Europa. En los próximos 80 años, el proyecto de país alentado por la clase dirigente priorizaba la alianza de subordinación con la potencia europea hegemónica en ese momento, Gran Bretaña, la total apertura del comercio con ella, y el aplazamiento de toda propuesta de integración con los países vecinos. El mismo Alberdi, al escribir las Bases (que luego inspiraron la redacción de la Constitución Nacional de Argentina de 1853), trazó el ideario que se transformaría en dogma político, con fuerte énfasis en la apertura europeizante. Al decir de Arturo Roig, las Bases fueron el programa exactamente inverso de la tesis de 1840.

Durante ochenta años el bloque de poder que controló el Estado en Argentina aceptó como propia la doctrina del liberalismo económico en general y de la división internacional del trabajo en particular. Dentro de este esquema, Inglaterra sería el taller y Argentina la canasta de pan del mundo. Poco, muy poco se preocupó el Estado por impulsar el desarrollo industrial sobre la base del mercado interno y su ensanchamiento con la unión aduanera con los países latinoamericanos. En su lugar, Argentina se incorporó al mercado mundial como productor y exportador de productos primarios, sobre todo carnes y granos. Para abastecerse de productos manufacturados, mantenía bien abiertas sus fronteras para facilitar la importación desde la metrópoli británica. Sobre la base de estas premisas, Argentina orientó su política interna y externa durante más de medio siglo, con algunos cuestionamientos.

En la década de 1860, el mismo Alberdi junto con Domingo Faustino Sarmiento y Felipe Varela volvieron a reivindicar los ideales de integración "americanista" como se decía en la época. En otra parte hemos examinado el tema con mayor profundidad. Después de la Guerra de la Triple Alianza, estos proyectos parecieron definitivamente vencidos. El americanismo de Sarmiento se diluyó muy rápido. Poco después giró su posición, retomó sus prejuicios europeístas y racistas de la pareja conceptual "civilización y barbarie", y los profundizó hasta llegar a posiciones notablemente racistas en sus últimos escritos.

La influencia de Gran Bretaña era muy clara en la vida social y económica tanto de Argentina como de Chile. Las clases dirigentes de ambos países carecían de interés por conectarse entre sí, pues cada uno priorizaba su vínculo unilateral con la metrópoli. En cierta forma, la subordinación al modelo económico mundial, liderado por Inglaterra, neutralizaba las más o menos débiles tendencias que pudieran haber de integración Sur-Sur por aquellos años. Pero esto es parte de la realidad. Lo cierto es que mientras ese era el esquema predominante, Inglaterra fue realizando inversiones que, en primer lugar, eran funcionales a sus propios intereses, pero en forma secundaria, aproximaban a argentinos y chilenos. Fundamentalmente, por la mejora en el sistema de transporte. Basta recordar que a partir de 1865 quedó librado el servicio regular de vapores del Río de la Plata a Valparaíso por el Estrecho de Magallanes. A partir de entonces, en apenas 13 días se unían ambos puntos, lo cual significaba un salto enorme, al ofrecerse un servicio notablemente más rápido y seguro (antes del vapor, los veleros demoraban cerca de un mes y medio sólo para cruzar el Estrecho de Magallanes). Posteriormente se inició la construcción del Ferrocarril Transandino. Inglaterra tenía interés en el mismo como parte de su ruta internacional, de Londres a Australia y Nueva Zelanda. Con el FCT el viaje de Buenos Aires a Valparaíso se acortaría de trece a dos días, lo cual significaba un importante ahorro para el comercio dentro de la comunidad británica. El Ferrocarril Transandino se transformaría en el primer medio moderno, rápido y seguro de transporte terrestre entre Argentina y Chile. Y durante un siglo sería el principal medio para viajar de un país al otro. Inaugurado parcialmente en 1891, la línea completa fue librada al servicio en 1910, en medio de grandes festejos.

Posteriormente aparecieron otras expresiones de solidaridad e integración con los países vecinos. Los socialistas y los estudiantes universitarios de la Reforma de 1918 retomaron estas banderas latinoamericanas. En la década de 1920 los gobiernos radicales insinuaron algunas líneas de acción en esta misma dirección. Como ejemplo cabe señalar el protocolo de abril de 1922 firmado por Ernesto Barros Jarpa, ministro de Relaciones Exteriores de Chile, y el representante argentino en Chile, Carlos M. Noel. En ese protocolo se establecen las bases para la construcción de líneas férreas de Argentina a Chile, de Salta a Antofagasta y de Zapala a Curacautín. En los hechos, Argentina tenía más interés por el trasandino del norte, y Chile, en cambio, prefería la alternativa por el sur. Cada nación procuraba la proyección del territorio donde tenía mayor población, recursos e intereses. Después de intensas negociaciones se llegó a un acuerdo salomónico, no sin generosas concesiones por ambos lados. El jefe de la delegación argentina explicaría más tarde este proceso en los siguientes términos:



*El compromiso de construir el ferrocarril de Salta a Antofagasta fue firmado con el deseo evidente de demostrar a la Argentina la amistad cordial de Chile y su anhelo de una completa unión, ya que los agricultores del centro del país, los de las zonas agrícolas del Sur, se oponían reciamente a esta obra por razones económicas regionales y aun existían quienes invocaban razones estratégicas<sup>4</sup>.*

También en la década de 1920 el gobierno nacional brindó un fuerte impulso al Trasandino por Uspallata. Entre 1919 y 1923 se tomaron medidas tendentes a mejorar este servicio, con la solución de algunos de sus principales problemas. Entre ellos, la unificación de la administración de las secciones argentina y chilena del Trasandino bajo un solo mando, con sede en Los Andes. Este y otros cambios importantes fueron posibles debido a un importante aporte del Estado, del orden de los \$2.500.000 oro. Ello permitió la electrificación de un tramo de la línea y la adquisición de nuevo material rodante y de tracción.

Los ferrocarriles trasandinos del norte y del sur sufrieron largas postergaciones en su construcción (el primero se terminaría en 1948, y el segundo quedaría inconcluso aún hasta el momento de escribirse el presente trabajo). En cambio el Trasandino por Uspallata rápidamente demostró mejoras evidentes en la calidad de su servicio. De todos modos, y más allá de los resultados, quedaba claro que el Estado, a partir de la década de 1920, brindaba otro nivel de atención al proceso de integración con Chile. Y sobre el final de ese período, este pensamiento vendría a tomar más y más fuerza.

#### 4. ALEJANDRO BUNGE Y LA UNIÓN DEL SUD (1909-1940)

En este proceso de cambio cultural un hito importante lo marcó Alejandro Bunge, un auténtico precursor de la integración económica de los países del actual Mercosur. En 1909, en pleno auge del modelo de subordinación a Gran Bretaña, Bunge sorprendió con el planteo de la necesidad de avanzar en "una gran unión económica en el extremo austral de América"<sup>5</sup>. Bunge propiciaba una unión aduanera entre Argentina, Chile, Bolivia, Uruguay y Paraguay. Más tarde evaluó también la posibilidad de incorporar a Brasil. La idea central consistía en poner en vigencia una suerte de arancel externo común, equivalente al impuesto más alto vigente en los países miembros; en cuanto a la producción interna, los bienes podrían circular con libertad den-

<sup>4</sup> PLN, HCD, DS. 24-8-1938, tomo 4, 177.

<sup>5</sup> Conferencia pública pronunciada en el Teatro Municipal de Manheim, Alemania.

tro del bloque, a excepción de aquellos que podían resultar competitivos. "En ese caso estarían hoy el vino (Argentina y Chile), ciertos tejidos (Argentina, Chile y Brasil en el caso de considerarse la inclusión de ese país) y algunos otros artículos y productos", explicaría Bunge más tarde.

El académico detectaba que buena parte de la producción económica de esos países era complementaria. Por ello, la unión aduanera resultaría beneficiosa para todos, al ofrecer las posibilidades de trabajar a escala, lo cual permitiría mayores inversiones en la incorporación de tecnología y modernización de maquinarias y sistemas productivos. La propuesta tenía fundamentos racionales, pero chocaba con la tradición cultural pro británica vigente. De todos modos, estas ideas avanzaron con lentitud. En la década de 1920 también en Chile comenzó a ponderarse la posibilidad de una unión económica, fundamentalmente impulsada por Eliodoro Yáñez y Guillermo Subercaseaux. Estos conocían el proyecto de Bunge de 1909 y procuraron unir voluntades para ensanchar la base del proyecto. El mismo Bunge explicó este proceso:

*En un almuerzo en el Banco Central de Chile, en 1929, al cual concurrían los señores Subercaseaux, Ramírez, Tocornal y el ministro de Hacienda Jaramillo, se nos alentó a renovar y actualizar nuestro proyecto de 1909 que conocían. Así lo hicimos pocas semanas después.*

Habían hecho falta veinte años para que la idea de Bunge encontrase un interlocutor trasandino. Pero al fin había llegado el momento. El académico argentino se puso a trabajar en la ampliación de la base estadística de su propia propuesta, y pronto dio a conocer los resultados de sus investigaciones, ya por vía periódica, ya en el ámbito académico<sup>6</sup>.

*Muchos de los índices económicos que corresponderían a la Unión Aduanera del Sud, dan la impresión de una gran potencialidad económica, y otros son sólo indicios de lo que podrá ocurrir en el futuro. Considerando no sólo los índices actuales sino también los potenciales, resalta una excepcional diversidad en la producción, para un futuro próximo. No hay ninguna materia prima de mediana y aún de pequeña importancia económica, que no se produzca o pueda producirse en esta zona en cantidad apreciable; la fertilidad de las pampas argentinas y uruguayas, que pueden producir alimentos para una población superior a los 100 millones de habitantes; grandes son los depósitos de minerales de la cordillera y del altiplano de Bolivia; muchos son los productos*

---

<sup>6</sup> La nueva versión de la propuesta de Bunge fue publicada en la *Revista de Economía Argentina*, septiembre de 1929; una versión sintetizada apareció en *La Nación*, octubre de 1929.

*de la zona fría de la Patagonia y de la Tierra del Fuego; valiosa es la producción de la zona tórrida de Paraguay y Bolivia.*

El autor procuraba destacar el carácter complementario de las economías de cada uno de los países miembro de la eventual "Unión del Sur". En caso de lograrse la unión aduanera, las economías de las naciones miembro podrían acceder a bienes necesarios a menor precio, lo cual permitiría reducir los costos de producción y lograr una inserción más satisfactoria en el mercado mundial.

*Es ésta una ventaja de mucha importancia que nos colocaría en una posición superior a Europa, que no teniendo este complemento en su continuidad geográfica, ha procurado obtenerla con la penosa explotación de las colonias. Estados Unidos sufre la falta de una zona tropical complementaria, especialmente en lo que se refiere a provisión de café y caucho. Esta última materia prima, esencialísima hoy en la economía de aquel país, y para toda nación civilizada, se produce naturalmente dentro de las fronteras que limitarían la Unión Aduanera del Sud.*

Los aspectos más importantes de la potencial integración regional se encontraban en la posibilidad de un mayor desarrollo económico sobre la base de la puesta en común de las singulares y complementarias ventajas comparativas de cada nación, según su clima, sus recursos naturales y su potencial económico. Bunge encontraba amplios beneficios para todos, tanto por el complemento de las economías internas como por la mejora de las condiciones de negociación en bloque con los países centrales.

*No sólo se resuelve definitivamente con esta Unión el problema del abastecimiento de hierro y combustible para los países que la forman (y lo segundo en forma completa, pues además de carbón incluye petróleo y fuerza hidráulica en abundancia), sino que coloca al conjunto en una posición preponderante en relación al resto del mundo con un verdadero monopolio, o producción de la mayor parte de algunas materias primas esenciales para la economía mundial. Para la agricultura posee esta Unión el nitrato de sodio que no se encuentra en ninguna parte del mundo. La producción de lino de la Unión del Sud llega actualmente al 63% de la producción mundial y en lo futuro es más probable el aumento que la disminución de esta cifra proporcional. Se produce actualmente dentro de los límites de la Unión Aduanera del Sud, el 17% de la producción mundial de mineral de estaño y el 18% de la de cobre.*

Al concentrar la producción de materias primas en un solo bloque económico, Bunge advertía que mejoraban las condiciones de negociación con los países centrales, que tradicionalmente habían sabido explotar la división, fragmentación y competencia de los países periféricos, para comprar las materias primas a bajo precio. Esa situación se podría revertir a partir de la "Unión del Sur".

*También tendría la Unión Aduanera del Sud el monopolio de la producción de yodo y de tanino, el 40% de la producción mundial de drogas y los depósitos de bórax más grande del mundo. Si a ese grupo de países se agrega el Brasil con su gran riqueza en explotación y su fabulosa riqueza potencial, es fácil apreciar la importancia que tal Unión del Sud representaría.*

Bunge percibía con claridad las ventajas que podía significar para las economías de estos países el proceso de integración regional. La propuesta causó un fuerte impacto en el medio. Sobre todo entre los académicos y dirigentes políticos que veían con simpatía el antiguo ideal de la integración latinoamericana. Tomás Amadeo escribió interesantes trabajos al respecto. La propuesta fue bien acogida además en los países limítrofes. La repercusión mayor la causó en Chile, donde se generó un amplio y rico debate al respecto:

El país en el cual las publicaciones comentando este proyecto fueron más abundantes fue Chile. Muchas de ellas se deben a los doctores Guillermo Subercaseaux, Eliodoro Yáñez (quien formuló uno más amplio de "Unión aduanera y monetaria"), Eduardo Bello, el presidente general Carlos Ibáñez del Campo y Dr. Simón. Fue también motivo de examen en la cátedra universitaria de Santiago y de comentario en la prensa de esa capital y de Valparaíso<sup>7</sup>.

Lentamente, desde los ámbitos académicos y políticos de Buenos Aires y Santiago, se fue gestando un proceso de cambio cultural en lo concerniente a la redefinición del papel e importancia que tenían los países vecinos para el futuro económico de cada nación.

Sobre el final de la década de 1920, con el Trasandino del Norte en proceso de construcción y el Trasandino de Uspallata en pleno funcionamiento, las condiciones parecían dadas para la profundización del proceso de integración entre Argentina y Chile primero y, a partir de allí, con las demás naciones andinas y de la cuenca del Plata.

##### 5. MARÍN VICUÑA, PRECURSOR DE LA INTEGRACIÓN FÍSICA ARGENTINO-CHILENA

Es notable cómo la formación profesional condiciona a una persona en sus ideas socioeconómicas y políticas. Un buen ejemplo es el caso de Santiago Marín Vicuña, ingeniero especializado en asuntos ferroviarios. Con

---

<sup>7</sup> Bunge, 1940, 291.

frecuencia, desde una posición sencilla, cuestionaba los más elaborados argumentos de funcionarios y dirigentes políticos. Antes, mucho antes de la incorporación de Chile al Mercosur, Marín Vicuña apuntaba contra las barreras culturales que impedían la integración física de los países del sur de América. Su argumento central se encontraba en que al mantenerse aislados, atentaban contra sus propios intereses al obstaculizar el desarrollo de actividades económicas de gran dinamismo. Por el contrario, a partir de una política de integración, acompañada con sistemas adecuados de transporte, se podrían obtener estimulantes resultados. La experiencia europea, que Marín Vicuña conoció en la década de 1920, le dejó grandes enseñanzas al respecto.

*En Italia, como en el resto de Europa, se ha optado por la amplia y conveniente política de conexión ferroviaria, estimándose que mientras mayor sea el número de vinculaciones o puntos de unión, mayor será la solidaridad y la riqueza del continente; sistema de mutua y conveniente cooperación que deberíamos nosotros imitar, desarrollando con criterio americanista y moderno, el entrelazamiento con las redes férreas de nuestros vecinos, abandonando así la absurda política del caracol, legada por nuestros antepasados y amparada todavía por intereses y prejuicios personales que deben desaparecer (Marín Vicuña, 1928, 59).*

El discurso de Marín Vicuña fue acompañado a lo largo de buena parte de su vida por una incesante acción en favor de la promoción del F.C. Trasandino. Dedicó a este tema estudios, artículos periodísticos y libros. Constantemente impulsó iniciativas tendentes a mejorarlo, protagonizó grandes debates, criticó duramente a los gobernantes que lo administraban en forma inadecuada. Desafió al poder, se ganó enemigos. Hizo del Trasandino una causa por la cual luchó constantemente. No obstante, el ingeniero ya había detectado la raíz cultural del problema.

En otras palabras, Marín Vicuña planteaba en la década de 1920 asuntos que luego retomarían los grandes arquitectos de la integración de los '90. En su momento, las clases dirigentes de ambos países no estaban todavía en condiciones de comprender su mensaje. Como no se entendió en su tiempo la propuesta integracionista de Portales ni la de Alberdi. Fue de todas formas un precursor de los procesos de integración sobre la base de las conveniencias mutuas desde el punto de vista económico.

## 6. LA GRAN DEPRESIÓN Y SU IMPACTO EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN

La crisis financiera y económica mundial de 1929, llamada la Gran Depresión, vino a detener sensiblemente el intercambio comercial. Fue este un fenómeno a escala mundial. Los países centrales procuraron resguardarse

de la crisis mediante el aflojamiento de sus lazos con el exterior. Para ello, trataron de defenderse mediante políticas económicas de orientación proteccionista y nacionalista. Los aranceles aduaneros se elevaron y cada país procuró salvarse solo de la crisis.

Este sistema, tan extendido en Europa, fue aplicado también en el cono sur latinoamericano. Tanto Chile como la Argentina, para tratar de defenderse de los efectos que venía causando la Gran Depresión en los distintos países, apelaron al recurso del proteccionismo. Levantaron barreras arancelarias y pararancelarias para reducir las importaciones y tratar de achicar sus déficit. Se elevó entonces una muralla económica entre ambos países, la que vino a repercutir en forma directa en las posibilidades del intercambio comercial en general, y en los servicios del Trasandino en particular. Un legislador argentino lo explicaba en los siguientes términos:

*Ambos países levantaban barreras aduaneras tan enormes que el ferrocarril se vio llevado fatalmente a producir déficit en su explotación. ¡Cómo no habría de producir déficit, si el derecho de aduana, que en octubre, noviembre y diciembre de 1929 era de 12 pesos chilenos por cada cabeza de ganado que iba de Argentina a Chile, fue elevado en los mismos meses de 1931 a \$ 444, \$ 384 y \$ 492 respectivamente, llegando por algún tiempo a fijarse esa cuota en \$ 522 chilenos por cada animal argentino que se importaba a la República de Chile! Y esa resolución fue seguida por medidas similares del gobierno argentino y que se aplicaron a los productos que exportaba Chile<sup>8</sup>.*

Para el Trasandino, la subida de aranceles aduaneros fue obstáculo mayor que toda la problemática derivada de la montaña (pendientes, cremallera, rigurosidad del clima, accidentes, nevadas y demás). En efecto, estos elementos con frecuencia demoraban los tiempos de viaje y generaban cierres transitorios del servicio en invierno. Pero el nacionalismo económico derivado de la Gran Depresión redujo verticalmente la demanda, se generaron fuertes pérdidas por la explotación y la empresa ferroviaria optó finalmente por suspender el servicio. El Trasandino no corrió entre abril y diciembre de 1932 por este motivo, como examinamos en otra parte.

## 7. EL DESPERTAR INTEGRACIONALISTA

La matriz nacionalista tendió a profundizarse en los países centrales a medida que avanzaba la década de 1930. Abarcaba todos los aspectos: econó-

<sup>8</sup> Discurso de Alberto Saá (UCR). PLN, HCD, DS, 24 de agosto de 1938, tomo 4, 187.

mico, político, cultural, militar y social. Como resultado se afirmaron los regímenes autoritarios, creció la carrera armamentista y Europa desembocó en la II Guerra Mundial. La reacción o bien el cuestionamiento de las políticas nacionalistas se produjo recién a partir de 1945, con el surgimiento del nuevo orden mundial, liderado por EE.UU., con la constitución de la ONU y organismos tendentes al fomento del comercio internacional como el GATT.

En el cono sur latinoamericano, en cambio, la crítica al nacionalismo comenzó en forma mucho más temprana. Los gobiernos de Argentina y Chile se encontraron con los problemas derivados del aflojamiento de sus lazos con Europa, y como reacción se descubrieron mutuamente y abrieron canales de diálogo entre sí con vistas a avanzar en un proceso de complementación económica. Este escenario, cada vez más internalizado en la clase dirigente de ambos países, marcaba diferencias claras con lo que entonces sucedía en los países centrales. Un legislador nacional de Mendoza expresa-ba este contraste:

*Si en la vieja Europa es posible concebir las barreras aduaneras y las luchas de tarifas entre las producciones de unos y otros países, como consecuencias económicas de la guerra y de múltiples factores que no es del caso analizar en estos momentos, esas razones no pueden invocarse en países como los de América, que tienen una tradición común, un mismo idioma, distintas producciones y sentimientos afectivos, que deben traducirse en una amplia comprensión de los beneficios económicos que reportan relaciones comerciales, generosas y amplias<sup>9</sup>.*

La reacción antinacionalista y el redescubrimiento de las ideas de integración regional de la segunda mitad de la década de 1930, dieron lugar al resurgimiento de la propuesta la "Unión del Sur". La idea lanzada por Bunge en 1909 y ampliada en 1929 circuló entre encumbrados miembros de la clase dirigente argentina, y sería citada y ampliamente ponderada en el Congreso de la Nación en la década siguiente.

Especial énfasis en esta iniciativa hicieron los socialistas. Para este sector, era conveniente fortalecer los vínculos con los países vecinos "frente a las pretensiones de absorción de nuestros mercados por naciones prepotentes, ajenas a nuestro idioma y nuestras costumbres". Por ello, el senador Alfredo Palacios se manifestaba partidario de la "Unión del Sur", con los países propuestos por Bunge y con algunas incorporaciones: "Yo hubiera agregado el Perú, excluido del proyecto", señaló el mosquetero socialista en 1939.

---

<sup>9</sup> Diputado Alberto Saá (UCR). PLN, HCD, DS 24 de agosto de 1938, tomo 4, 187.

El resurgimiento de la importancia de la integración latinoamericana en la clase dirigente fue acompañado por la toma de conciencia de la necesidad de las obras de infraestructura necesarias para la integración física como prerequisite de los procesos económicos, sociales y culturales. En este terreno también coincidirían conservadores y socialistas. Alfredo Palacios señalaría al respecto:

*Las vías de comunicación entre los pueblos de nuestra América, acercándonos cada vez más, ponen de relieve la necesidad imperiosa de establecer una unidad económica que suprima los aranceles aduaneros, causa permanente de perturbaciones y acechanzas.*

La conciencia de integración americanista era patrimonio de los socialistas desde varias décadas atrás. Con sus declaraciones de finales de los '30, Alfredo Palacios no hacía más que reafirmar un pensamiento maduro con el tiempo. Mayor sorpresa causaba este nuevo discurso en dirigentes que, hasta hacía muy poco tiempo, se habían enrolado en corrientes ideológicas de corte nacionalista, muy próximos al modelo implementado por Mussolini en Italia. El caso más representativo puede ser el del senador conservador Marcelo Sánchez Sorondo, quien, para el asombro de muchos, expresaba que los ideales de solidaridad e integración debían ser acompañados por medidas concretas que facilitasen el intercambio entre los países sobre la base de intereses comunes concretos.

*La paz verdadera nace del sentimiento y de los intereses y no de los acuerdos, porque los sentimientos y los intereses alcanzan adonde los tratados no llegan. No sólo debemos despertar para nuestro país esos sentimientos de amistad; debemos reavivarlos, debemos fortificarlos, mostrando en los hechos que contribuimos, aún a costa de lo que puede ser considerado por nosotros un gran esfuerzo, a la prosperidad y grandeza de nuestros hermanos de América. Así podemos fortalecer los sentimientos amistosos, que son los únicos que generan la confianza y establecen la paz<sup>10</sup>.*

Puede decirse que, sobre el final de la década de 1930, prácticamente todo el espectro político argentino (conservadores, socialistas y radicales) coincidía en la necesidad y conveniencia de reorientar la política económica y comercial del país hacia la integración con los países vecinos, especialmente con Chile. Además todos coincidían en la conveniencia de formular

<sup>10</sup> PLN, HCS, DS, 11 de enero de 1939, 472.



inversiones para avanzar en el proceso de integración física a través de los medios de transporte ferroviarios. Los tres ferrocarriles trasandinos volvían a ocupar la atención de la clase dirigente. Y a su vez, dentro de estas alternativas, las opiniones eran a veces divergentes. En general, había amplio consenso en la necesidad de respaldar el Trasandino por Uspallata. El diputado radical por Buenos Aires, Ernesto Boatti, señalaría al respecto:

*No soy muy partidario de multiplicar los trasandinos. Con éste que funcione dentro de breve tiempo en condiciones normales y con el que se termine por Socompa, creo que será más que suficiente. No debemos olvidar que el riel, si no está siendo desalojado por el camino, está sufriendo una seria competencia. Los congresos ferroviarios y los congresos americanos de caminos han establecido en sus votos, en forma reiterada, que se tiendan líneas de comunicación entre nuestro país y el resto de América<sup>11</sup>.*

La desconfianza del legislador radical hacia el Trasandino del norte fue compartida por otro diputado opositor, esta vez de la bancada socialista, Enrique Dickmann (Capital Federal). Este se manifestaba de acuerdo con la asignación de fondos para reparar el Trasandino por Uspallata, pero tenía serias dudas con relación a su par del norte:

*Sé que hay proyectos de construcción de ferrocarriles muy costosos en el Norte. En un ferrocarril que todavía no llega a ninguna parte, se ha gastado \$ 100.000.000 m/n. Tal vez en el porvenir, con un nuevo gasto considerable, se realizará la comunicación por el Norte, con mayor o menor provecho. No quiero pronunciarme ahora<sup>12</sup>.*

En el interior del país había mayor sensibilidad con relación a los ferrocarriles trasandinos. Así lo reflejaba la posición del diputado por Mendoza, Joaquín Méndez Calzada (PDN), que coincidía en la cuestión de fondo, pero desde una perspectiva distinta:

*Nuestra cordillera debe ser cruzada por el Centro, el Norte y el Sur, a fin de crear con el país vecino lazos de comunicación numerosos y permanentes, para hacer efectiva una verdadera y sólida unión económica dentro de estos dos países hermanados por la naturaleza, el destino y por muchos hechos comunes en la elaboración azarosa de nuestras nacionalidades<sup>13</sup>.*

<sup>11</sup> Idem., 186.

<sup>12</sup> Idem., 161.

<sup>13</sup> Idem., 179.

Los tres trasandinos estuvieron en el centro de atención de aquellos debates, a veces para ser reivindicados en bloque, pero otras para ser comparados entre sí en su proceso de construcción e inversiones por parte del Estado. Estas apreciaciones resultaron ricas por volcar datos de interés en torno a los procesos de cada uno en términos comparativos. El mismo Méndez Calzada, en aquel debate de 1938, señaló al respecto:

*Mientras se golpea y reclama dentro de esta Cámara por la inmediata ejecución del Ferrocarril de Salta a Antofagasta, que es una obra cuyo costo total ascenderá a \$ 124.000.000, que ya lleva insumidos \$ 84.000.000 y que necesitará todavía otros \$ 40.000.000, venga a discutir los \$ 12.000.000 o \$ 15.000.000 que importará en definitiva la transferencia del Ferrocarril Trasandino por Juncal y su incorporación al patrimonio de la Nación.*

*Sin embargo, no pueden compararse los resultados inmediatos de uno y otro. Mientras el del Norte recién iría a crear nuevas formas de tráfico, que yo también juzgo necesarias y convenientes para el país y para el afianzamiento de mayores relaciones con la república vecina, el de Juncal va a restablecer antiguos intercambios cuyo volumen físico y económico, por conocido, estoy excusado de expresar.*

*Con todo, basta que el de Huaytiquina se juzgue necesario y beneficioso para las provincias del Norte de nuestro país y para una mayor intensificación de nuestro intercambio económico con la vecina nación, para que yo otorgue mi voto sin condiciones a cuantas medidas financieras resulten necesarias para ejecutarlo rápidamente<sup>14</sup>.*

Para completar su pensamiento, el legislador mendocino volvió a reivindicar la necesidad de integrar los cambios no sólo en materia de política de transporte y vías de comunicación, sino también en cuanto a política arancelaria. En su propuesta, llegó a límites que podían resultar sorprendentes para su época.

*En algún grado o medida, una o varias nuevas vías de comunicación con los países vecinos servirán para afianzar y extender la concepción de hacer de Sud América una unidad económica sin fronteras de tarifas de avalúos.*

La propuesta de avanzar hacia una unidad económica de toda América del Sur, puede resultar una idea natural en el momento de escribirse este trabajo, sobre finales del siglo XX, cuando ya se ha conformado la unidad europea y en América se consolidan el Nafta y el Mercosur. Pero en aque-

---

<sup>14</sup> Idem., 179-180

llos años, a fines de los 30, cuando Europa estaba armada hasta los dientes para lanzarse hacia la II Guerra Mundial, la propuesta de Méndez Calzada era extraordinaria, tanto por sus objetivos como por sus fundamentos:

*En una hora del mundo en que asistimos a la resurrección de las viejas formas de economía cerrada de la Edad Media, y con el feliz privilegio de ocupar un lugar eminente en orden a potencialidad económica, a recursos naturales y a medios financieros y de crédito, que no han podido alcanzar o mantener las otras naciones del continente Sur, que luchan con su progreso estancado, sus monedas depreciadas y su crédito exterior derrumbado, sería un programa superior y trascendental de gobierno para nuestro país, formular y ejecutar una política nacional que tendiese a hacer servir nuestras fuerzas económicas, financieras y de crédito a grandes fines continentales, tratando de obtener la creación de una gran unión aduanera y económica sudamericana con todos los países con quienes nos unen lazos fronterizos.*

La propuesta de Méndez Calzada en el sentido de fortalecer el Trasandino para convertirlo en llave maestra para la integración de Argentina con Chile primero y de los demás países sudamericanos después, fue compartida también por otros miembros de la clase dirigente nacional. Como ejemplo, conviene citar las afirmaciones de un diputado de la provincia de Buenos Aires, Samuel Allperín:

*Asegurar el tráfico regular a través de la cordillera mediante las líneas del Trasandino significa reafirmar sólidamente los vínculos amistosos que unen las dos grandes repúblicas meridionales del continente. (Pero) Chile no es la meta del Ferrocarril Trasandino. Chile es una ruta abierta hacia las repúblicas occidentales del Pacífico. Por él se va a Perú, a Ecuador y a Colombia. Y me parece innecesario destacar la enorme importancia y trascendencia que para nosotros tiene el acercamiento espiritual con esos países<sup>15</sup>.*

La referencia a la relación entre Argentina y terceros países se reiteró en los debates referidos específicamente al Trasandino por Uspallata. Detalle que viene a remarcar el significado de integración más allá del cono sur que la clase dirigente le atribuía. Además los representantes del oficialismo planteaban explícitamente que la cuestión del Trasandino debía interpretarse en el marco de toda una política definida por el Poder Ejecutivo en materia de integración. En el debate parlamentario sobre el proyecto de reconstrucción del Trasandino, desde el oficialismo se afirmaron sentencias como esta:

---

<sup>15</sup> Idem., 113.

*El despacho que se discute exterioriza una política de acercamiento entre todas las naciones de América, política que afirmada con singular constancia por el presidente Justo y continuada empeñosamente por el doctor Ortiz, ha logrado un magnífico fruto: la paz del Chaco, la paz boliviano paraguaya. Lección de fraternidad y de culto al derecho, dada por estos dos jóvenes países a todas las naciones de la tierra<sup>16</sup>.*

A medida que avanzaban los debates parlamentarios, el contraste con Europa se hacía cada vez más evidente. El punto culminante fue la intervención del senador Alfredo Palacios, que por entonces llevaba ya una larga trayectoria en defensa de la integración latinoamericana. El socialista recuperó la ya citada propuesta de la "Unión del Sur", elaborada por Bunge en 1929, que tras una década en el olvido retornaba a los primeros planos del escenario político nacional con toda energía. Palacios enfatizó que

*la reconstrucción del Trasandino acerca cada vez más la posibilidad de esa unión, planeada magistralmente por Bunge, después de un estudio serio y reflexivo sobre los índices económicos. Se trataría de reunir en la Unión del Sur, a la Argentina, Chile, Bolivia, Paraguay y Uruguay.*

El discurso exhibía cierto cambio en la actitud de la clase dirigente nacional en relación con los países vecinos. El proyecto de Bunge de 1929, revalorizado por Palacios en 1939, tenía elementos que medio siglo más tarde echarían las bases del Mercosur. Había una diferencia al respecto: ni Bunge ni Palacios mencionaban todavía a Brasil. Era este un paso muy grande, que muchos dirigentes todavía no se atrevían a dar. Pero no todos. En efecto, hubo otras voces que, al definir el nuevo contexto en el cual Argentina tenía que internarse económicamente, no excluyeron al Brasil. Por un lado, el diputado Méndez Calzada hablaba de la necesidad de avanzar hacia la unión aduanera de América del Sur. Por otro, el ministro Alvarado señalaba la importancia que tenía la nueva red ferroviaria, al articular los *Ferrocarriles del Estado* con el Trasandino, justamente con referencia al lazo que se creaba con Brasil. En su discurso de inauguración del ramal de Pie de Palo a Mendoza (22 de abril de 1937), el ministro Alvarado se refirió al tema. En el momento de fundamentar el significado de la obra que se estaba terminando, señaló:

*Establecido ya el enlace del norte y del centro del país con esta provincia, y complementando con el ramal de empalme con el Trasandino, asumirá la red*

---

<sup>16</sup> Idem.

*del Estado en forma definitiva, el carácter de red internacional: unirá al puerto de Santa Fe con los ferrocarriles chilenos mediante una línea transversal a través del centro de la República. Unirá el extremo fronterizo de La Quiaca, en el límite argentino-boliviano, con el punto geográfico del límite argentino-chileno. Y más adelante (construida la línea de Serrezuela a Añatuya, ya estudiada, o la de Tostado a Pinedo, en ejecución), logrará un rumbo relativamente directo entre el extremo Oeste y el puerto de Barranqueras sobre el Alto Paraná, acortándose distancias al Brasil y al Paraguay<sup>17</sup>.*

Conforme al planteo del ministro, los *Ferrocarriles del Estado* pasaban a transformarse en la red de transporte entre Brasil, Paraguay, Bolivia y Chile a través de Argentina. Se estaba dando forma real y concreta a un proceso de integración física tendente a enlazar en buena medida a los países del actual Mercosur. De todos modos, preciso es admitirlo, las referencias a este esquema no eran muy frecuentes en la época. Había, en todo caso, más espacio dedicado a acuerdos bilaterales de Argentina con un país en particular que propuestas para la conformación de bloques económicos. En este sentido, los discursos de Alvarado, Méndez Calzada y Alfredo Palacios fueron bastante excepcionales en su época.

El senador socialista estaba de acuerdo con el proyecto de ley de reconstrucción del Trasandino, básicamente por dos razones: en primer lugar porque ello significaba un aporte al proceso de integración de la "Unión del Sur". Por otro, por significar un avance social el traspaso de un ferrocarril de la empresa privada al Estado. Estos dos argumentos eran los más importantes para Palacios y ello justificaba la fuerte erogación que el Estado iba a realizar.

*Hay una grande y noble tarea a realizar, reconquistando la propiedad de nuestra riqueza y reencontrando la olvidada confraternidad iberoamericana. La reconstrucción del Trasandino contribuirá a esta política. El riel preparará de nuevo las montañas; abatirá las cumbres más altas, penetrando en las entrañas de la cordillera para vincular a los pueblos hermanos, trayendo y llevando hombres y mercaderías.*

En una línea parecida sustentaba su argumentación el oficialismo. El senador Sánchez Sorondo también subordinó los aspectos financieros al significado que tenía el Trasandino para la profundización de los lazos de integración física con Chile. Señaló con claridad que desde el punto de vista financiero la operación significaba un mal negocio. Pero ello se justificaba ampliamente por el aporte que suponía para la integración:

<sup>17</sup> *Los Andes*, 23 de abril de 1937, 2.

*Para nosotros este ferrocarril no es necesario. Aparte de que la comunicación con el país vecino se asegura con los caminos existentes, que sirven discretamente nuestros propósitos, nuestro comercio principal no se realiza con Chile ni utiliza las vías del mar Pacífico. Más aún, el tráfico máximo a que podemos aspirar con ese ferrocarril no cubrirá jamás los gastos de su explotación. Pero Chile necesita de la vía del Atlántico por razones que los señores senadores conocen y que yo no necesito detallar y es precisamente esta necesidad de Chile la que obliga a la Argentina a satisfacerla, si los sentimientos han de ser sentimientos y no han de ser simplemente palabras.*

*Con esta sanción nosotros realizaremos un acto de verdadera confraternidad, no de esa confraternidad convencional que es la moneda de cambio y el tema obligado de las conferencias internacionales, sino la confraternidad que deja un saldo favorable a los intereses en juego*

La argumentación de Sánchez Sorondo apuntaba a compensar la falta de rentabilidad del Trasandino con la conquista de un nuevo espacio a partir de la integración física. Pero, a su vez, estimaba que la decisión de formular esta inversión debía significar una profundización de las negociaciones diplomáticas con Chile, tendente a consolidar los acuerdos orientados hacia la reducción de las barreras arancelarias.

*Esta ley deber servirle al PE para que gestione del gobierno de Chile un tratamiento mejor de los intereses argentinos. Y esto aún desde el punto de vista de la productividad y de la explotación del ferrocarril<sup>18</sup>.*

En este sentido, la decisión de comprar y reconstruir el Trasandino no tenía sentido si no se revisaba la barrera arancelaria. Pero justamente el Estado ya había dado muestras concretas de su decisión de avanzar en este sentido, aun a costa de romper esquemas anteriores en materia de comercio exterior. Así lo señaló el canciller argentino, Saavedra Lamas, al afirmar que, en vísperas del aluvión de 1934,

*se había llegado por parte de la Argentina, a la otorgación de ventajas sin precedentes, puesto que llegaba a tratar de estimular producciones que aún no exportaba Chile y motivaron en la generalización de la cláusula de la nación más favorecida, la reclamación de once países europeos<sup>19</sup>.*

En este punto, el senador Palacios ponderó en términos positivos el giro que la elite conservadora había dado a la política exterior argentina en los

<sup>18</sup> PLN, HCS, DS, 11 de enero de 1939, 472

<sup>19</sup> *Los Andes*, 1 de marzo de 1937, 4.

últimos años, especialmente de cara al proceso de integración económica con Chile. Palacios menciona el tratado de comercio del 3 de junio de 1933, al cual considera "un complemento del asunto relativo a la reconstrucción del Trasandino". El senador socialista ponderó el citado acuerdo en términos muy positivos:

*Por él se otorgan franquicias o descuentos a artículos chilenos, maderas, legumbres, frutas, carbón, salitre y mariscos, y a artículos argentinos, ganado vacuno, yeguarizo, asnal y mular, y lana, cueros, grasa y manteca, trigo, extracto de quebracho, semilla de alfalfa y algodón, quesos, etc. Por él también se asegura la buena marcha del Trasandino y se auspicia la construcción de otros ferrocarriles por Socompa y Lonquimay<sup>20</sup>.*

Se estimaba que, a partir de la remoción de los obstáculos arancelarios y con la rehabilitación del Trasandino, se iba a incrementar notablemente el intercambio comercial entre Argentina y Chile. Sobre todo mediante el transporte de los siguientes productos:

*Tres son los productos que Chile desea colocar en nuestro mercado: porotos, arvejas y lentejas, mientras que la Argentina tiene su principal fuente de exportación en el ganado.*

*Las cifras sobre este aspecto, según declaraciones diplomáticas, se elevarían por lo menos a 120.000 vacunos, 700.000 ovinos, 2.000 caballares y mulares y 10 a 20.000 caprinos. Chile ha anunciado su propósito de suprimir su política restrictiva para el ganado argentino, ya que la misma, sin favorecer el aumento de su ganadería, motivó el encarecimiento de la carne en el vecino país por cuanto no bastaba su producción para el consumo interno, como lo prueba su déficit anual de aproximadamente 120.000 cabezas.*

*En lo que respecta al vino y las frutas, la propuesta chilena sobre el protocolo adicional se refería a la producción de las provincias de Mendoza y San Juan, especialmente, advirtiendo que su introducción provocaría la baja de precios. Por ello establecía que no habría de modificarse el régimen aduanero en esta materia<sup>21</sup>.*

El ganado argentino estuvo presente en todas las negociaciones. Tal como había sucedido en los siglos XVII, XVIII y XIX, era el principal bien que se podía exportar a los mercados chilenos. Las reiteradas restricciones arancelarias habían resultado de la presión de los hacendados de ese país,

<sup>20</sup> PLN, HCS, Diario de Sesiones, 11 de enero de 1939, 475.

<sup>21</sup> *Los Andes*, 22 de abril de 1937, 8.

que no podían competir con las carnes argentinas. No obstante, a mediados de los '30 el gobierno chileno parecía comprometido firmemente a abrir el mercado local. De todos modos, es preciso señalar que la problemática de la integración no estaba acotada a un determinado producto.

Palacios fue mucho más allá del intercambio puntual de un bien. Señaló que el citado acuerdo era sólo un primer paso, pero que había que avanzar mucho más en esa dirección. *Hay que reconstruir rápidamente los tramos destruidos del FCT y acercarse cada vez más a la Unión del Sur, sancionando todavía un acuerdo más amplio que el de 1933*, remató el senador. Su mirada trascendía incluso la integración con Chile, para proyectarse a un escenario aún mayor.

*Aparte del problema técnico de reconstrucción, este asunto lleva implícita una cuestión fundamental de solidaridad responsable entre los pueblos de América, que comporta un problema de impostergable solución frente al caos de la política mundial.*

*El Ferrocarril Trasandino es una base segura de vinculación entre los pueblos de nuestra América. Tenemos los mismos problemas: poblar el desierto, cultivar los campos, educar al pueblo.*

*Por eso es menester una política que propicie las vías de comunicación y de transporte; los caminos que lleven y traigan hombres y productos que acrecienten el intercambio; que rompan las trabas que se oponen al acercamiento de los pueblos.*

*Así los hombres de Ibero América se vincularán cordialmente y sabrán defenderse de las acechanzas y las emboscadas del imperialismo.*

Nótese el énfasis de Palacios en la necesidad de "romper las trabas que se oponen al acercamiento de los pueblos". El socialista intuía que los pueblos tenían una tendencia a integrarse, a unirse, y que era preciso remover los obstáculos para facilitar un proceso que se produciría en forma casi autónoma. Pero ello exigía la definición de una nueva política, en la cual los transportes y comunicaciones ocupasen un papel jerarquizado.

El interés de Palacios por la integración era a la vez compartido por las dos principales espadas del oficialismo. Quizá con objetivos finales distintos (ni el proyecto de ley ni el senador Sánchez Sorondo se pronunciaron en contra del imperialismo). Pero en aquella década de 1930 los sectores más conservadores de la clase dirigente argentina habían llegado a la conclusión de la imperiosa necesidad de integrarse. En este sentido había evidentes coincidencias entre el discurso del senador Sánchez Sorondo y la propuesta del Poder Ejecutivo. En los considerandos del proyecto de ley había señalado con toda claridad el concepto:

*El FCT debe ser mirado por encima de toda otra consideración, como línea internacional destinado por razones obvias a gravitar acentuadamente en las relaciones comerciales y espirituales de nuestro país con la República de Chi-*



*le; siendo su finalidad primordial la de servir como factor imprescindible de acercamiento entre ambas naciones, respondiendo así más al principio del interés general que al del interés privado.*

Ni el proyecto del Ejecutivo ni el senador oficialista se refirieron al contexto de la presión que podían ejercer los capitalistas ingleses fundados en el Pacto Roca-Runciman, ni la presión de los ganaderos argentinos por asegurar un mercado de 120.000 cabezas anuales. Los ejes del discurso pasaban por admitir los problemas de rentabilidad del Trasandino y justificar la inversión a partir de los ideales de integración con Chile. Sánchez Sorondo lo remarcó:

*La compra proyectada del FCT no pertenece al plano comercial; si perteneciera, no la habríamos traído al Senado. Esta operación se vincula con la política internacional de la República y es la expresión del deseo claro y firme del pueblo argentino de consolidar cada vez más sus vínculos con el pueblo chileno. Por tanto, los procedimientos y los criterios que se han seguido y se han adoptado a este respecto no pertenecen al mundo de los negocios; pertenecen al mundo de la diplomacia inteligente.*

El cambio del discurso de la clase dirigente argentina, experimentado con claridad en aquellos años, tenía como telón de fondo la búsqueda de nuevos mercados para los productos argentinos. Para ello, el Estado estaba dispuesto a realizar "grandes sacrificios", o sea, concesiones. Conocido es al respecto el Pacto Roca-Runciman, firmado en 1933 con Inglaterra. El interés del Estado argentino por el Trasandino tendría también elementos en común con aquel acuerdo.

#### CONCLUSIÓN

Una catástrofe como el aluvión de 1934, que dejó fuera de servicio buena parte de la Sección Argentina del Ferrocarril Transandino, daría lugar, indirectamente, a uno de los debates más ricos de la historia parlamentaria de la Argentina, en materia de integración latinoamericana, celebrados entre 1938 y 1939. Liderados por el senador socialista Alfredo Palacios, los legisladores de todas las fuerzas políticas coincidieron en la necesidad de reorientar la política económica exterior de la República Argentina para superar lo que hoy llamaríamos "subordinación Sur-Norte" para avanzar en la integración "Sur-Sur".

Más allá de su riqueza conceptual, este debate se construyó a partir de los pocos antecedentes que por entonces existían. Porque antes de 1930

fueron muy pocos los intelectuales de Argentina o Chile que se habían planteado seriamente este problema. De allí entonces el extraordinario papel que cumplió la obra de Alejandro Bunge, constantemente citado en 1939, debido a su labor de pionero entre 1909 y 1929.

Muy cerca de Bunge aparecen otros precursores, no menos importantes, aunque no hayan sido citados en los discursos parlamentarios. Santiago Marín Vicuña ocupa un lugar destacado desde su enfoque centrado en los sistemas ferroviarios. Naturalmente, Marín Vicuña había desarrollado su pensamiento en los contactos que en su momento supo mantener con los hermanos Clark que, 70 años antes del discurso de Palacios, se habían transformado en los impulsores del Ferrocarril Transandino.

Pero más allá de los aspectos del transporte específicamente, el Transandino generó el espacio para un debate, donde se examinó la posibilidad de avanzar en el proceso de unión económica entre los países vecinos de América del Sur. Este planteo venía de las propuestas de Bunge. Pero tenía importantes antecedentes, tanto en Argentina como en Chile, en la primera mitad del siglo XIX. Diego Portales y Juan Bautista Alberdi, en las décadas de 1830 y 1840 respectivamente, ya habían planteado estos temas. Y a pesar de todas las limitaciones que la situación política y económica de su época les planteaban, ellos fueron capaces de cuestionar la situación y buscar una alternativa.

En este terreno, es preciso destacar otro elemento más: tras alcanzar la independencia de la metrópoli española, y en pleno proceso de afirmación del dominio económico británico, tanto Portales como Alberdi fueron capaces de observar un tercer modelo: la comunidad germana. Inspirados en el *Zollverein* alemán, los dos hombres de Estado encontraron el modelo que podría considerarse para discutir el proyecto más adecuado para la realidad americana.

En resumidas cuentas, entre 1832 y 1842, Santiago de Chile se convirtió en un espacio donde intelectuales y estadistas argentinos y chilenos debatían el tema de la integración económica de América del Sur. Los documentos circulaban en cartas, en proyectos del Poder Ejecutivo al Congreso, en debates académicos y publicaciones periódicas universitarias, lo cual implica la valoración por parte de los editores de la revista, y la decisión de seleccionar un texto de este tema por sobre otros textos posibles. Por todo ello, concluimos que las propuestas de Portales y Alberdi no estuvieron aisladas, sino que surgieron en un mismo contexto cultural y sociopolítico, en el cual fue posible debatir ideas y formular un proyecto. Aunque el mismo fuese todavía una utopía.

Casi un siglo después reaparece este mismo tema en los primeros planos del escenario político de Buenos Aires y Santiago. En el medio está la visión de Alejandro Bunge, que articula. Alfredo Palacios citaba explícitamente a Bunge. Pero dada su admiración y permanente consulta de la obra de Alberdi,

es altamente probable que también haya conocido la tesis alberdiana de 1840. En el discurso parlamentario de Palacios no hay mención explícita de ello. Pero implícitamente, el lazo es bastante evidente. Así lo interpreta una autoridad en la materia de Historia de las Ideas en América Latina, como lo es el doctor Arturo Andrés Roig, por otra parte.

Palacios desarrolló su discurso fundado explícitamente en Bunge e implícitamente en Alberdi. A su vez, la tesis de Alberdi floreció en un contexto donde Portales había echado las bases del pensamiento de integración económica. En este sentido, la influencia de Portales en Alberdi, también parece evidente: basta considerar que ambas propuestas surgen en la misma ciudad, y con una diferencia de pocos años, con casi los mismos fundamentos y objetivos.

Teniendo en cuenta estos antecedentes, nos inclinamos a pensar que el proceso de construcción de este pensamiento, que arrancó con Portales y Alberdi, pasó por Bunge y Marín Vicuña para terminar en manos de Alfredo Palacios en el Congreso argentino, tendría su realización material: finalmente, se aprobó la ley de nacionalización y reconstrucción del Ferrocarril Transandino. Esta tuvo, además, un significado internacional digno de destacar, por el contexto mundial en el cual se realizó: en efecto, en septiembre de 1939, cuando las tropas de Adolfo Hitler invadían Polonia, los ingenieros argentinos de *Ferrocarriles del Estado* recibían de los ingleses las ruinas del antiguo transandino e iniciaban las obras de reconstrucción. Y en 1945, cuando decenas de millones de europeos, asiáticos y africanos yacían muertos por la II Guerra Mundial, Argentina y Chile quedaban nuevamente unidos por un pacífico lazo de acero, al librarse al servicio el nuevo Ferrocarril Transandino.