

Revista de la CEPAL

Director

RAUL PREBISCH

Secretario Técnico

ADOLFO GURRIERI

Editor

GREGORIO WEINBERG



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
SANTIAGO DE CHILE / AGOSTO DE 1979

SUMARIO

El futuro de los ferrocarriles internacionales de Sudamérica. Un enfoque histórico <i>Robert T. Brown</i>	7
La estrategia de las necesidades básicas como alternativa. Sus posibilidades en el contexto latinoamericano <i>Jorge Graciarena</i>	41
El proceso de modernización de la agricultura latinoamericana <i>Gerson Gomes y Antonio Pérez</i>	57
Planes versus planificación en la experiencia latinoamericana <i>Carlos A. de Mattos</i>	79
La economía brasileña: los caminos hacia los años ochenta <i>Pedro Sampaio Malán</i>	97
El proteccionismo contemporáneo y las exportaciones de los países en desarrollo <i>Gary P. Sampson</i>	109
Política económica: ¿ciencia o ideología? (Segunda parte) <i>Carlos Lessa</i>	127
Algunas publicaciones de la CEPAL	155

La secretaría de la Comisión Económica para América Latina prepara la *Revista de la CEPAL*. Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los propios funcionarios de la secretaría, son las de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la organización.

E/CEPAL/1089
Agosto de 1979

Notas explicativas

En los cuadros del presente trabajo se han empleado los siguientes signos:

Tres puntos (...) indican que los datos faltan o no constan por separado.

La raya (—) indica que la cantidad es nula o despreciable.

Un espacio en blanco en un cuadro indica que el concepto de que se trata no es aplicable.

Un signo menos (-) indica déficit o disminución, salvo que se especifique otra cosa.

El punto (.) se usa para separar los decimales.

La raya inclinada (/) indica un año agrícola o fiscal (por ejemplo, 1970/1971).

El guión (-) puesto entre cifras que expresen años, por ejemplo, 1971-1973, indica que se trata de todo el periodo considerado, ambos años inclusive.

La palabra "toneladas" indica toneladas métricas, y la palabra "dólares", dólares de los Estados Unidos, salvo indicación contraria.

Salvo indicación en contrario, las referencias a tasas anuales de crecimiento o variación corresponden a tasas anuales compuestas.

Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos parciales y los porcentajes presentados en los cuadros no siempre suman el total correspondiente.

El futuro de los ferrocarriles internacionales de Sudamérica. Un enfoque histórico

Robert T. Brown*

Durante las últimas décadas del siglo pasado y las primeras del actual el ferrocarril fue concebido como un medio privilegiado para entrelazar económicamente a los países de América. De esa aspiración dan muestra evidente los intentos —persistentes por muchos años, aunque finalmente frustrados— de construir el ferrocarril panamericano que habría unido Norte, Centro y Sudamérica, y los esfuerzos del grupo Farquhar por consolidar y unificar ferrocarriles en la parte sur del continente a partir del control de la Brazil Railway Company.

Después de recordar esos intentos precursores el autor analiza los tramos internacionales más importantes de América del Sur y el papel que desempeñaron los gobiernos en su construcción. Los procedimientos financieros utilizados para construir los ferrocarriles fueron muy diversos: por cuenta y riesgo de capitalistas extracontinentales, por concesionarios extracontinentales que recibieron incentivos de los gobiernos latinoamericanos, por cuenta directa de cada gobierno, y otros, pero en casi todos ellos se advierte el considerable apoyo público a estas empresas.

Sin embargo, ciertos errores de administración, tales como una escasa coordinación comercial y operativa entre los países y la dependencia externa en cuanto a las decisiones más importantes, perturbaron seriamente el uso de esa costosa infraestructura. Algunos de esos problemas todavía perduran, pero es prioritario superarlos para que los ferrocarriles puedan cumplir cabalmente su papel en un comercio latinoamericano que se expande con celeridad; y a ello tiende desde su creación en 1964 la Asociación Latinoamericana de Ferrocarriles (ALAF).

*Director de la División de Transporte y Comunicaciones de la CEPAL.

Introducción*

En 1964 tuve la oportunidad de dedicar un año al estudio del transporte y su papel en la integración económica de Sudamérica.¹ Aquella investigación se encauzó tomando al continente como un solo ámbito para identificar —mediante un análisis de la distribución de la población y los recursos, y de las barreras físicas— las necesidades de transporte como elemento integrador. En el transcurso del trabajo me impresionó comprobar que en el cono sur hubiese más de una docena de conexiones ferroviarias internacionales. Entre las rutas cuya existencia sólo entonces conocía, descubrí la que une el puerto de Antofagasta en el Pacífico con Santos en el Atlántico. En ese momento me propuse hacer ese viaje por tren, de océano a océano, tan pronto me fuese posible. Nueve años después, en 1973, ese sueño se materializó al acompañar, con otros colegas de la División de Transporte de la CEPAL, dos vagones de cobre desde Antofagasta hasta São Paulo. El cobre se transportó sin trasbordo alguno y sin abrir los vagones en todo el trayecto de 4.216 km.² Los sellos colocados por la aduana de Chile al iniciar el viaje se exhiben actualmente en la oficina del Secretario General de ALAF en Buenos Aires.

Además de mi sorpresa al saber, en 1964, que había por lo menos trece conexiones ferroviarias internacionales en Sudamérica, me asombró ver la baja utilización de algunas de ellas. Con un tráfico anual de sólo 50 ó 100 mil toneladas, un ferrocarril internacional no puede autofinanciarse y hasta se torna difícil justificar su existencia. ¿Cómo se explica que esta

*Exposición preparada para el Seminario sobre Transporte Ferroviario Internacional, que se llevó a cabo en el Centro de Estudios Superiores de la Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles (RENFE), en Madrid, España, entre el 4 de noviembre y el 7 de diciembre de 1978.

¹Robert T. Brown, *Transport and the Economic Integration of South America*, Washington, The Brookings Institution, 1966.

²Instituto para la Integración de América Latina (INTAL) y Comisión Económica para América Latina (CEPAL), *Servicios de transporte terrestre internacional en los corredores Lima-Buenos Aires y Lima-São Paulo*, Buenos Aires, Estudio ECIE, 1975. (E/CEPAL/1007) pp. 249-289.

infraestructura física no se aproveche? Si se parte de la premisa de que en algún momento en el pasado, alguien advirtió la utilidad de contar con estas conexiones y estuvo dispuesto a hacer las inversiones necesarias para su construcción, el bajo uso actual de los tramos internacionales, ¿se debe a que se ha perdido el empuje visionario que tuvieron sus constructores?, ¿o es que las condiciones han cambiado, dejando obsoleta una infraestructura apta para otra época?

En 1964 no pude extender mis pesquisas para encontrar respuesta a estas preguntas; pero ahora, al preparar este trabajo tuve la oportunidad de volver sobre ellas. En esta investigación examiné los esfuerzos —que datan de cien años— por construir ferrocarriles internacionales en Sudamérica, intentando recapturar la visión de sus impulsores y determinar si a través del tiempo hemos perdido algo fundamental, que tal vez puede orientarnos en una época en que los ferrocarriles internacionales se enfrentan a desafíos cada vez mayores. En primer lugar, seguí la pista de la idea que surgió en el siglo pasado del Ferrocarril Panamericano que uniría Estados Unidos y Sudamérica y a los intentos del promotor norteamericano Percival Farquhar, a principios de este siglo, de integrar en un solo sistema ferroviario las redes del sur de Brasil y de Argentina, Uruguay, Paraguay, Bolivia y Chile. Después examiné las iniciativas que dieron origen a cada uno de los tramos internacionales que hay actualmente.

Los resultados de esta investigación fueron, para mí, sorprendentes, los que trataré de exponer aquí. En síntesis, mis conclusiones son:

a) Si bien hubo personas ajenas a Sudamérica que tenían una gran visión del papel que podría jugar en ella una vasta red de ferrocarriles internacionales, sus actividades sólo condujeron a la construcción de tramos internacionales que se hubieran construido aun sin su intervención.

b) Fueron los gobiernos sudamericanos los que, con una clara percepción del valor de la cooperación económica entre los países de la región, impulsaron y asumieron el riesgo de crear estos enlaces internacionales, aunque el acervo tecnológico extranjero y el capital —cuyo origen fue principalmente europeo, y que a su vez se utilizó en parte para la adquisición de equipos y elementos fabricados en Europa— hicieron posible su realización.

c) Sin embargo, fueron estos mismos gobiernos los que, tras haber hecho grandes sacrificios para crear dicha infraestructura física, no velaron por que se tomaran las medidas adecuadas para que hubiera una coordinación comercial y operativa que permitiese obtener los beneficios previstos. Ni siquiera, como se verá más adelante, los mismos promotores que percibieron la importancia de establecer tal coordinación y que controlaron durante un tiempo toda la gestión de varios tramos internacionales, pudieron lograr plenamente este objetivo.

I

El Ferrocarril Panamericano

Durante más de medio siglo la idea del Ferrocarril Panamericano (un ferrocarril que uniera Norte, Centro y Sudamérica) ejerció una notable atracción dentro del sistema interamericano y en círculos profesionales de ingenieros de las tres Américas. Su inspiración intelectual vino de los Estados Unidos de Norteamérica, pero la idea encontró apoyo en todo el continente.

Hay evidencias de iniciativas independientes, pero casi simultáneas, de tres diplo-

máticos norteamericanos que urgieron la construcción de un ferrocarril que, partiendo del sur de los Estados Unidos, siguiera a través de Centroamérica y los países del Pacífico de Sudamérica para terminar en el cono sur. Entre 1870 y 1873, tanto Francis Thomas, ministro de los Estados Unidos en el Perú, como J. T. Root, ministro en Chile, propusieron esta gran obra al Departamento de Estado; el segundo lo hizo con las siguientes palabras:

“Este ferrocarril abrirá paso para el provecho

de la empresa americana, el comercio y las manufacturas y en una multitud de modos sería del más grande beneficio financiero a los Estados Unidos, sin considerar el altivo y noble objeto conseguido, a saber: el arreglo pacífico de los constantes tumultos civiles y de las contiendas que siempre han existido en el pasado...³

Pero la más conocida de todas estas iniciativas fue la de Hinton Rowan Helper, quien fue cónsul de los Estados Unidos en Buenos Aires entre 1862 y 1866. A él se le ocurrió la idea del ferrocarril intercontinental cuando sufría un terrible mareo en el velero que le llevaba de vuelta a Nueva York al término de su misión en Argentina. En 1879, Helper popularizó la idea en su libro *Oddments of Andean Diplomacy and Other Oddments*, seguido en 1881 por otro titulado *El ferrocarril de las tres Américas*, que contiene los ensayos y poemas premiados en un concurso internacional, auspiciado por él, sobre el tema. En su primer libro, Helper decía:

“Los habitantes de aquellos países poseen millones de millas cuadradas de tierras fértiles, metales preciosos, bosques y frutas tropicales y otras fuentes inagotables de riqueza, cuyos verdaderos valores les ayudaremos a desarrollar, dentro de un jovial espíritu de pronta docilidad ante la gran ley comercial de la oferta y la demanda; y, por otra parte, les venderemos —con muy buenas utilidades para nosotros— decenas de miles de ‘wagonadas’ de nuestros excedentes manufactureros y otros productos comerciables. Estos les proporcionarán adecuadamente toda la satisfacción prometida, pero al mismo tiempo les crearán un ansia de nuevas y mejores cosas, y de este modo, por primera vez en sus vidas, se despertarán en ellos los exquisitos deleites del desasosiego justo y autorregulado, de la actividad y de las realizaciones.”⁴

Las ideas de Helper cayeron en tierra fértil en los Estados Unidos, ya que, en ese momento cuando la construcción de ferroca-

rriles avanzaba al ritmo más intenso de la historia estadounidense, hubo consenso respecto al papel que éstos desempeñaban en el desarrollo de un país. Por otro lado, el deseo de algunos círculos de los Estados Unidos de romper el predominio europeo en los mercados latinoamericanos, que se debía en parte importante al control de Inglaterra sobre las rutas marítimas, usando como instrumento la construcción del ferrocarril panamericano, resulta hoy día bastante poco realista si se consideran las distancias que había que vencer. Sin embargo, teniendo en cuenta el prestigio alcanzado en aquella época por los ferrocarriles como medio de integración política y económica, no es sorprendente que la primera Conferencia Internacional Americana, que se reunió en Washington entre octubre de 1889 y abril de 1890, acordara:

“1. Que un ferrocarril que ligue a todas las naciones representadas en esta conferencia, o a la mayoría de ellas, contribuirá grandemente al desarrollo de relaciones cordiales entre dichas naciones y al incremento de sus intereses materiales.

“2. Que el mejor método para facilitar su ejecución es el nombramiento de una Comisión Internacional de Ingenieros, la cual se encargará de establecer los trazos posibles, de determinar su verdadera longitud, de calcular el costo de cada uno de ellos y de comparar sus ventajas respectivas...

“5. Que el ferrocarril, en cuanto lo permitan los intereses comunes, deberá ligar a las principales ciudades situadas en las cercanías de su trayecto.

“12. Que la ejecución de una obra de tal magnitud merece ser alentada por medio de subsidios, concesiones de terreno o garantías de cierto mínimo de interés.”⁵

La reacción a la propuesta de la conferencia fue inmediata y el Congreso de los Estados Unidos aprobó una asignación de 65.000 dólares; y aún más importante, autorizó al Presidente de la Nación para que incluyera a funcionarios del ejército y de la armada en grupos que estudiarían en el terreno la ruta del ferro-

³Santiago Marín Vicuña, *Sobre Ferrovías Internacionales*, Santiago de Chile, Imprenta Cervantes, 1928, p. 6.

⁴Rowan Hinton Helper, *Oddments of Andean Diplomacy and Other Oddments*, St. Louis, W.S. Bryan, 1879, p. 15 (traducción nuestra).

⁵Luis Ernesto Denegri, *El ferrocarril Pan-Americano*, Lima, Imprenta Torres Aguirre, 1928, pp. 3-4.

carril propuesto. En 1890 se reunió por primera vez la Comisión Internacional de Ingenieros, y al año siguiente se despacharon tres equipos de reconocimiento a Centro y Sudamérica. Los resultados y recomendaciones de los equipos se publicaron en seis tomos en 1899.⁶

El trazado elegido por la Comisión Internacional siguió el propuesto por la resolución de la Primera Conferencia Internacional Americana. Empezando en Ayutla, en la frontera entre México y Guatemala, la ruta cruzaba Centroamérica y seguía por Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia, para terminar en La Quiaca, frontera entre Bolivia y Argentina. (Véase mapa.) En general, aprovechaba los ferrocarriles ya existentes y conectaba los centros poblados de la región andina, pero su trazado tenía el inconveniente de ser paralelo a la costa del Pacífico, además de exigir obras en la cordillera. Sobre esta ruta, Charles M. Pepper, ferviente partidario del ferrocarril intercontinental, en su informe de 1904, presentado al Congreso de los Estados Unidos por el Presidente Theodore Roosevelt, escribió:

"Llegará a Quito, de donde arranca el camino que en tiempos de los Incas unía aquella ciudad con Cuzco, la Ciudad Imperial, a 1.900 millas de distancia. Dejando Quito a espaldas, el viajero serpenteará por la base del gigantesco Chimborazo, hasta trepar su flanco a una altura de 12.000 pies, cual si subiera peldaño por peldaño una escala montañosa, pues esas masas transversales llamadas nudos son los rasgos característicos de los Andes ecuatorianos. Penetra en el Perú por el paso de la Sabanilla, para cruzar y volver a cruzar, de la vertiente del Pacífico a la del Atlántico, por entre precipicios y ventisqueros a 13.000 ó 14.000 pies de altura, llega a la región minera de Cerro de Pasco a 14.300 pies, una de las más elevadas poblaciones humanas del mundo, y desde allí, alternándose los ascensos y descen-

sos, arribará a Cuzco, la antigua capital de los Incas, a 11.000 pies de altura, y seguirá siempre adelante, por un trayecto relativamente plano, a Puno, en las riberas del Lago Titicaca, a 12.540 pies."⁷

Esta descripción debía preocupar a cualquier persona interesada en financiar la obra. Como decía el ingeniero peruano Luis Ernesto Denegri, al defender el trazado original de la Sexta Conferencia Internacional Americana, celebrada en La Habana en 1928:

"Al leer la descripción dantesca de Mr. Pepper, se diría que el Ferrocarril Panamericano no ha sido trazado por hombres deseosos de comunicar pueblos, sino por demonios que ansiaban conducirnos en un ferrocarril recorriendo llanos y quebradas, sufriendo la proximidad de las nieves eternas y el azote de vientos helados y teniendo a cada instante la visión aterradora de aludes próximos a desplomarse y de precipicios en los que parecía inevitable caer; ansiaban, digo, conducirnos a las alturas mayores de la tierra, para desde allí precipitarnos al abismo, convertido en nuevo infierno, en donde debíamos redimirnos de un nuevo pecado."⁸

La Segunda Conferencia Internacional Americana, realizada en México en 1903, ratificó la resolución de la Primera Conferencia, creando además un Comité Permanente; tanto en el seno de éste como en las sucesivas conferencias interamericanas el tema se siguió discutiendo hasta los años 30. No obstante, era cada vez más evidente que el ferrocarril nunca iba a construirse, pese a los esfuerzos del ingeniero argentino Juan A. Briano, desplegados desde 1919, para trasladar el trazado hacia el interior del Continente. (Véase mapa.) El Ferrocarril Panamericano quedó como el sueño de algunos diplomáticos e ingenieros románticos, sin que haya evidencia de que cincuenta años de actividad se materializasen con la construcción de un solo kilómetro.

⁶John Anthony Caruso, "The Pan American Railway", en *The Hispanic American Historical Review*, Durham, N.C., año 31, N.º 4, noviembre de 1951.

⁷Santiago Marín Vicuña, *Política ferroviaria de la América*, Santiago de Chile, Imprenta Universitaria, 1927, p. 32.

⁸L.E. Denegri, *El ferrocarril Pan-Americano, op. cit.*, p. 103.

II

El grupo Farquhar

Uno de los episodios más fascinantes de la historia de los ferrocarriles latinoamericanos lo constituyen los esfuerzos que, entre 1906 y 1913, realizó un grupo de promotores de los Estados Unidos y Canadá, encabezados por Percival Farquhar, para consolidar un sistema ferroviario en el sur de Brasil y extenderlo a Argentina, Uruguay, Paraguay, Bolivia y Chile. El financiamiento se hizo a través del mercado de capitales de Londres, pero el capital mismo vino principalmente de inversionistas de Francia y Bélgica. Este episodio nos ayuda a analizar la visión que los extranjeros tenían del papel de los ferrocarriles en el desarrollo de Sudamérica a comienzos de este siglo.

Percival Farquhar llegó a Río de Janeiro en 1905, después de la construcción de ferrocarriles en Cuba y Centroamérica. Le impresionó en esa oportunidad que el sistema ferroviario de Brasil consistiera en líneas aisladas que alimentaban a los puertos, sin tener conexiones adecuadas entre ellas en el sentido norte-sur. Advirtió que, mediante la consolidación de las líneas en el sur de Brasil en un solo sistema, podría aplicar el modelo—ya probado exitosamente— del ferrocarril Canadian Pacific en Canadá, puesto que varias de las concesiones ferroviarias incluían simultáneamente enormes concesiones de tierra que Farquhar estimaba aptas para la colonización.⁹

En noviembre de 1906, Farquhar organizó la Brazil Railway Company, en Portland, Maine, como una compañía de *holding* que llegó a controlar 38 sociedades.¹⁰ Una de las primeras actividades de Farquhar fue utilizar su nueva compañía para adquirir la concesión de Joaquim Catramby para construir el ferrocarril Madeira-Mamoré, un ferrocarril internacional en la frontera entre Brasil y Bolivia que solucionaría el problema de los rápidos

que hacían imposible la navegación del río Mamoré.¹¹

La construcción de este ferrocarril duró desde 1907 a 1913 y costó 33 millones de dólares de ese entonces (equivalentes a unos 250 millones de hoy), a razón de unos 90.000 dólares por kilómetro. Ubicado en una de las áreas amazónicas más peligrosas, su construcción costó la vida de 3.600 hombres y sólo mediante la contratación anual de más de 8.000 trabajadores se logró mantener una fuerza de trabajo de 2.700 personas.¹² Fue esta exitosa y dramática construcción la que estableció firmemente la reputación de Farquhar en Sudamérica.

Pero de más interés para nosotros son sus actividades en el extremo sur del Brasil. En 1906, Farquhar pagó un millón de dólares por el 94% de las acciones del Ferrocarril São Paulo-Río Grande, por entonces aún no terminado, faltando mucho tiempo para que fuera rentable. Corría desde Ponta Grossa en Paraná hacia el norte hasta la frontera del Estado de São Paulo, cerca de Itararé, y hacia el sur, a União da Vitória a orillas del río Iguazú, cruzándolo por un puente que era en ese momento el más largo del Brasil, para llegar a Porto União, en el Estado de Santa Catarina. El ferrocarril terminó allí, pero había concesiones para extender la línea hacia el sur, a través de los despoblados bosques de Santa Catarina hasta la localidad de Marcelino Ramos sobre el río Uruguay. Lo que más interesó a Farquhar fue la concesión de tierras que tenía el ferrocarril en Paraná y Santa Catarina, que totalizaban 2.4 millones de hectáreas, e inmediatamente inició la prolongación del ferrocarril, llegando a Marcelino Ramos en 1910.¹³

En 1907, Farquhar arrendó por 60 años al Estado de São Paulo el Ferrocarril Sorocabana, de más de mil kilómetros, obteniendo así una

⁹Charles A. Gauld, *The Last Titan: Percival Farquhar, American Entrepreneur in Latin America*, Institute of Hispanic American and Luso-Brazilian Studies, Stanford University, 1964, pp. 161-167.

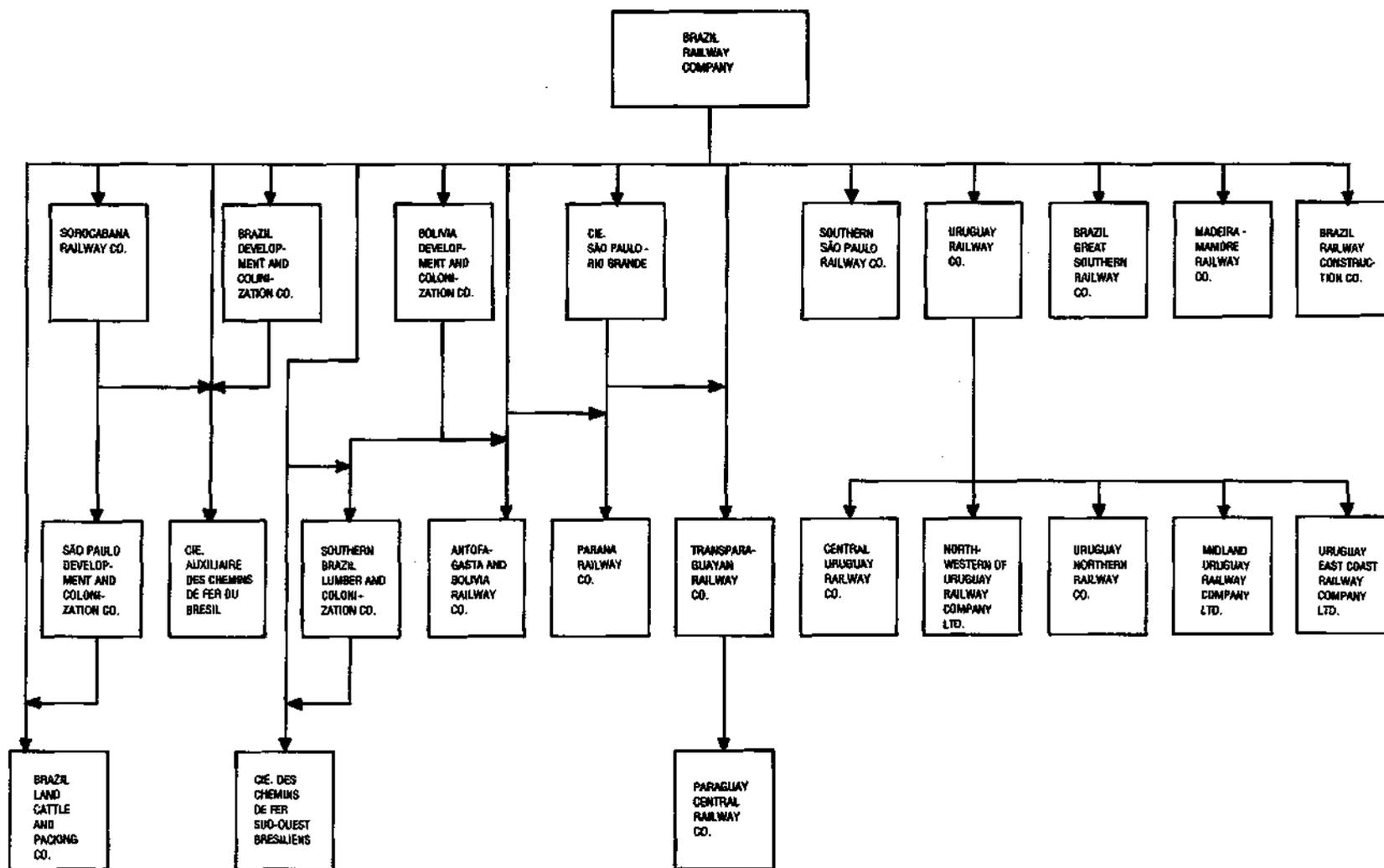
¹⁰*Ibidem*, p. 233.

¹¹*Ibidem*, p. 126.

¹²Charles A. Gauld, *The Last Titan...*, pp. 166-170.

¹³*Ibidem*, pp. 166-170.

VINCULACIONES DE LA BRAZIL RAILWAY COMPANY CON COMPAÑÍAS SOBRE LAS CUALES TENIA CONTROL O INFLUENCIA DIRECTA O INDIRECTAMENTE, EN 1915.



Fuente: Frederick A. Molitor, *Report on the Railway Properties in Southern Brazil leased, owned or controlled by the Brazil Railway Company*, New York, John Ward & Son, 1915.

línea directa a São Paulo. En 1908 consiguió el control de dos ferrocarriles que competían con el Sorocabana: un 27% de la Companhia Mogiana de Estradas de Ferro e Navegação, con 1.180 km., y un 38% de la Companhia Paulista de Vias Férreas e Fluviais, con 925 km. En 1910 agregó a su Brazil Railway Company el ferrocarril Paraná, que corría desde Ponta Grossa a través de Curitiba al puerto de Paranaguá, el ferrocarril Dona Teresa Cristina, el ferrocarril Norte do Paraná y el ferrocarril Sul de São Paulo.¹⁴

También en 1910, Farquhar compró más del 70% de las acciones, con lo cual obtuvo el control del sistema de 2.100 km. que, sirviendo al Estado de Río Grande do Sul, pertenecía a la Compagnie Auxiliaire des Chemins de Fer du Brésil. Este ferrocarril conectaba con el ferrocarril São Paulo-Río Grande en Marcelino Ramos y ya había extendido sus líneas hasta Uruguiana, en la frontera entre Argentina y Brasil. Gracias a la construcción y consolidación de líneas en Brasil, incluyendo la nueva tendida hasta la frontera con Uruguay, en 1913 se inició un servicio directo entre São Paulo y Montevideo.¹⁵

Su éxito en Brasil indujo a Farquhar a proyectar su mirada hacia los países limítrofes. En 1912, Farquhar organizó, también en el Estado de Maine de los Estados Unidos, la Argentine Railway Company. Esta nueva compañía ofreció 70 millones de dólares al gobierno de Argentina para adquirir los ferrocarriles estatales, pero el gobierno exigió 100 millones de dólares junto con un compromiso para uniformar la trocha en todas las líneas. Aunque Farquhar no logró llegar a un acuerdo, el gobierno argentino apoyó su idea de centralizar el control de los ferrocarriles al norte de la Mesopotamia. En seguida Farquhar consiguió el control del Ferrocarril Entre Ríos, del Ferrocarril Noreste de Argentina y del Ferrocarril Rosario y Puerto Belgrano, los que se consolidaron con el Ferrocarril Central Córdoba.¹⁶

No obstante este éxito, hubo intensas reclamaciones en Argentina por esta incursión del promotor norteamericano en los ferrocarriles nacionales. Esta reacción no estuvo circunscrita a este país, sino que tomó importancia también en Brasil. Parte de la reacción se debió a la adquisición por Farquhar del control del Ferrocarril Central del Uruguay, que le dio una línea entre Montevideo y las ciudades fronterizas de Rivera y Livramento. Por otro lado, en Londres, Farquhar también consiguió el control del Ferrocarril Central de Paraguay, que todavía se estaba construyendo entre Asunción y Encarnación.¹⁷ En 1912, en la cúspide de su esfuerzo por consolidar los ferrocarriles del cono sur, adquirió una parte importante del ferrocarril Antofagasta a Bolivia a través de su Bolivia Railway Company. Su idea en ese momento era tender una nueva línea a través del Paraguay para construir un ferrocarril transcontinental. No obstante, al año siguiente vendió sus acciones con una pérdida muy importante.¹⁸

Farquhar no se limitó a la compra de concesiones y líneas ferroviarias para consolidar un sistema internacional, sino que, emulando el exitoso modelo de Canadá, quiso colonizar las tierras alrededor de sus ferrocarriles para generar la demanda de fletes que los haría remunerativos.

Por esta razón, tenía mucho interés en las tierras incluidas en las concesiones ferroviarias en Brasil y a base de ellas estableció compañías de colonización. Estas compañías desarrollaron las zonas con más potencial económico, vendiendo tierras a colonos de Europa y de otras partes de Brasil. Como complemento del desarrollo basado en la colonización en Brasil y Paraguay, Farquhar vio el potencial de la ganadería y de la industria maderera. En Brasil, Farquhar construyó el primer frigorífico en 1912 en Osasco, a unos 10 km. de la ciudad de São Paulo sobre el ferrocarril Sorocabana. En 1910 y 1911, Farquhar abrió grandes aserraderos en Brasil para explotar el pino

¹⁴*Ibidem*, pp. 172-176.

¹⁵*Ibidem*, p. 178.

¹⁶Simon G. Hanson, "The Farquhar Syndicate in South America", en *The Hispanic American Historical Review*, Durham, N.C., año 17, N.º 31, agosto de 1937, p. 321.

¹⁷Charles A. Gauld, *The Last Titan...*, op. cit., pp. 239-241.

¹⁸Simon G. Hanson, "The Farquhar Syndicate...", op. cit. pág. 323.

de Paraná destinado a los mercados de São Paulo, Montevideo y Buenos Aires. En Paraguay, a través de compañías tales como la Paraguay Land and Cattle Co. y la Compañía Industrial Paraguaya, Farquhar obtuvo enormes extensiones de tierra, alrededor de 5 millones de hectáreas, y estableció frigoríficos.¹⁹

A fines de 1912, Farquhar controlaba un vasto imperio ferroviario, puertos y tierra.²⁰ Sólo en Brasil estimaba haber invertido alrededor de 45 millones de libras²¹ que, tomando en cuenta la inflación desde 1912 a 1978, equivaldrían a unos 1.700 millones de dólares actuales. De todos modos, la Brazil Railway Company estaba gravemente desfinanciada, debido a las pérdidas que inevitablemente producían las empresas subsidiarias en ganadería, colonización y madera, las que requerían largo

tiempo para madurar. Mantener el imperio sólo era posible mediante nuevos aportes de capital, pero el mercado de capitales en Europa en vísperas de la Primera Guerra Mundial no era propicio. Farquhar mismo estaba especulando con la compra de acciones de la Brazil Railway Company y a comienzos de 1913 comprobó que estaba personalmente arruinado.²² A su vez, la Brazil Railway Company, dueña u operadora de un sistema ferroviario de más de 4.300 km. y con participación en otros 2.400 km., se había financiado principalmente con la venta de bonos en vez de acciones, y en 1914 no pudo pagar los intereses, pasando a manos de un síndico del Estado de Maine.²³ El imperio de Farquhar se había derrumbado y con él se esfumó la posibilidad de realizar el sueño del sistema integrado de ferrocarriles del cono sur de América.

III

Identificación de los ferrocarriles internacionales

Del resumen efectuado de la experiencia de los promotores del Ferrocarril Panamericano y de los esfuerzos de Percival Farquhar para consolidar un sistema ferroviario internacional, se desprende que, pese al enfoque integrador de aquéllos, esos episodios sólo condujeron a la construcción de conexiones que de todos modos habrían sido hechas. Si bien los capitales extranjeros fueron frecuentemente indispensables y el ejemplo del ferrocarril como motor del desarrollo en otros continentes sirvió de inspiración, el impulso en favor de la construcción de ferrocarriles internacionales no vino desde fuera del continente, sino desde dentro de los mismos países sudamericanos.

Antes de explorar en más detalle el papel de los gobiernos sudamericanos en la cons-

trucción de los ferrocarriles internacionales, es preciso identificar qué tramos se considerarán verdaderos ferrocarriles internacionales. Así, por ejemplo, aunque existe un ferrocarril entre Valparaíso y Buenos Aires, los tramos entre Valparaíso y Los Andes y entre Buenos Aires y Mendoza tenían como propósito la integración nacional. En el caso del tramo Buenos Aires-Mendoza, uno de sus objetivos fue orientar hacia los propios puertos de Buenos Aires y el río Paraná el comercio que antes utilizaba puertos del Pacífico.²⁴ Lo anterior no significa que los gobiernos careciesen de una visión tan vívida del papel de los ferrocarriles internacionales como la que tuvieron diplomáticos, ingenieros y promotores extranjeros, sino que de hecho el ferrocarril se habría construido hasta Mendoza, aunque hubiese sido imposible prolongar su línea hasta Chile.

¹⁹Ch. A. Gauld, *The Last Titan...*, op. cit., pp. 209-221.

²⁰El gráfico que a continuación se reproduce muestra la compleja estructura financiera todavía existente en 1915.

²¹S.G. Hanson, "The Farquhar Syndicate...", op. cit., p. 319.

²²Ch. A. Gauld, *The Last Titan...*, op. cit., pp. 247-248.

²³*Ibidem*, pp. 255 y 263.

²⁴Eduardo A. Zalduendo, *Libras y rieles*, Buenos Aires, Ed. El Coloquio, 1975, p. 352.

TRAMOS FERROVIARIOS INTERNACIONALES

Países	Conexión fronteriza	Tramo internacional	Distancia hasta la frontera (en km)	Ruta internacional	Distancia hasta la frontera (en km)
Chile	Ollagüe	Antofagasta	439	Antofagasta	439
Bolivia	Frontera	Uyuni	175	La Paz	734
			614		1 173
Perú	Puno	Juliaca-Guaqui	252 ^a	Matarani-Guaqui	728
Bolivia	Guaqui	Guaqui-La Paz	107	Guaqui-La Paz	107
			359		835
Chile	Caracoles	Los Andes	71	Valparaíso	211 ^b
Argentina	Las Cuevas	Mendoza	185	Buenos Aires	1 239 ^b
			256		1 450
Argentina	Paso de Los Libres	Monte Caseros	98	Buenos Aires	716 ^c
Brasil	Uruguaiana	Cacequí	261	Río de Janeiro	2 659 ^d
			359		3 375
Brasil	Livramento	Entroncamento	156	Río de Janeiro	2 559 ^d
Uruguay	Rivera	Tacuarembó	118	Montevideo	555
			274		3 114
Chile	Visviri	Arica	206	Arica	206
Bolivia	Charaña	Viacha	210	La Paz	252
			416		458
Argentina	Posada	Paso de los Libres	347	Buenos Aires	1 062 ^c
Paraguay	Encarnación	Asunción	376	Asunción	376
			723		1 438
Argentina	La Quiaca	Jujuy	284	Buenos Aires	1 797 ^e
Bolivia	Villazón	Atocha	196	La Paz	848
			480		2 645
Brasil	Jaguarão	Basilio	114	Río de Janeiro	2 869 ^d
Uruguay	Río Branco	Treinta y Tres	123	Montevideo	460
			237		3 329
Chile	Socompa	Augusta Victoria	181	Antofagasta	334
Argentina	Socompa	Salta	571	Salta	571
			752		905
Brasil	Corumbá	Campo Grande	514	Santos	1 824
Bolivia	Puerto Suárez	Santa Cruz	651	Santa Cruz	651
			1 165		2 475
Argentina	Pocitos	Embarcación	145	Buenos Aires	1 849
Bolivia	Yacuiba	Santa Cruz	539	Santa Cruz	539
			684		2 388
Uruguay	Salto	Salto	13	Montevideo	594
Argentina	Concordia	Concordia	10 ^f		
Paraguay				Asunción	1 009
			23		1 603

^aIncluyendo 204 km, de navegación lacustre entre Puno y Guaqui.

^bVía F.C. San Martín con trocha de 1,676 m. entre Mendoza y Buenos Aires. Por el F.C. Belgrano, de trocha de 1 m., la distancia es 1.636 kilómetros.

^cIncluye 67.8 km. en trasbordador a Zárate. Cuando se habilite el puente para tráfico ferroviario las distancias se acortarán.

^dVía Marcelino Ramos.

^eVía trocha de 1,676 m. entre Tucumán y Buenos Aires. Por trocha métrica, la distancia es de 2.119 km.

^fEstimación.

FERROCARRILES SUDAMERICANOS CONTROLADOS POR EL GRUPO PARQUIER ALREDEDOR DE 1912



La identificación de los ferrocarriles internacionales por lo tanto no es fácil, ya que el criterio para lograrla no es el de su utilización para tráfico internacional, sino los motivos que hubo para la construcción de tramos específicos. Aun en el caso aparentemente muy claro del ferrocarril entre Tacna (Perú) y Arica (Chile) desde este punto de vista no es un ferrocarril internacional, ya que ambas ciudades pertenecían al Perú cuando se terminó el ferrocarril en 1856 y no se transformó en vía internacional hasta 1929, cuando la frontera de ambos países se fijó entre las dos ciudades.

El cuadro siguiente presenta las trece conexiones fronterizas que se examinarán en este estudio; intenta asimismo identificar los tramos construidos principalmente para brindar un servicio internacional. Tal clasificación, como se apreciará en la próxima sección, es a veces arbitraria y, en más de un caso, seguramente errónea. El cuadro muestra también la ruta ferroviaria internacional de la cual el tramo forma parte. Para ubicar geográficamente las diversas conexiones, tramos y rutas dentro de Sudamérica, se ha incluido un mapa a continuación del cuadro.

IV

Papel de los gobiernos en la construcción de los tramos internacionales

Un análisis de la gestión y construcción de los tramos internacionales identificados en la sección anterior demuestra que, con pocas excepciones, estos tramos se debieron al esfuerzo de los gobiernos de los países sudamericanos. Hasta la última década, cuando aparecieron iniciativas tales como la creación de la ALALC, y los acuerdos para construir las represas binacionales en la Cuenca del Plata, no era una exageración decir que estos tramos representaban el mejor ejemplo que existía en el continente de la cooperación económica entre países en desarrollo. Más aún, en algunos casos donde aparecían en forma importante intereses extracontinentales, como el ferrocarril transandino entre Los Andes y Mendoza, el resultado de la actuación de las empresas extranjeras fue inconveniente para los países y no se logró obtener beneficios significativos hasta que los gobiernos tomaron a su cargo el manejo de los tramos.

Los motivos que impulsaron a los gobiernos a emprender estas grandes obras de cooperación económica varían desde algunas interesadas presiones locales para obtener enlaces ferroviarios de su conveniencia hasta la actitud de quienes concebían el papel del ferrocarril internacional como motor de la integración y desarrollo latinoamericanos. Entre estas últimas, pocas podrían sobrepasar en entusiasmo a la de Guillermo Rawson, Ministro del Interior de Argentina, cuando escribía en 1870:

“Cuando nosotros hayamos construido las doscientas leguas escasas que nos separan de Chile, una revolución inmensa se habrá apoderado en los rumbos comerciales del mundo. Entonces ha de ser preciso ensanchar los caminos y calles de Buenos Aires para que tengan cabida las masas de seres humanos, formadas de todas las razas y cargadas con la variedad infinita de sus riquezas, que buscarán cómodamente su mercado, dejando a su paso entre nosotros el rastro de oro y de luz que

señala la civilización del siglo en sus más espléndidas manifestaciones.”²⁵

No obstante, el hecho de que los gobiernos hayan seguido construyendo tramos internacionales hasta el presente indica que las conexiones existentes no sólo se deben a euforias transitorias del pasado.

Como la gestión, financiamiento y construcción de algunos de los tramos internacionales no difieren mayormente de las líneas férreas nacionales, parece útil resumir las tres formas principales de realizar estas actividades en Sudamérica a partir de mediados del siglo pasado. La primera, y probablemente la más común en los países de la Cuenca del Plata, fue mediante concesiones a empresas particulares acompañadas de fuertes incentivos y subsidios estatales. Bajo esta fórmula, un promotor solicitaba una concesión estatal para la construcción y explotación de una línea ferroviaria. A veces, la línea formaba parte de un plan estatal de construcción ferroviaria, y otras, era el mismo promotor quien la proyectaba. La concesión típica otorgaba un monopolio implícito del transporte en la zona servida por la nueva línea y conllevaba la liberación de derechos de aduana para los materiales importados para su construcción. También era frecuente que el gobierno garantizara un interés sobre el capital invertido en la línea durante una cierta cantidad de años, de modo que, si las utilidades de la línea no alcanzaban la tasa de retorno estipulada, el gobierno pagaba la diferencia. Por último, también era corriente que la concesión incluyera la cesión de grandes extensiones de tierra adyacentes a la línea, que el concesionario podía colonizar, para de este modo aumentar el tráfico de la nueva línea. Mediante la primera fórmula, los promotores,

²⁵S. Marín Vicuña, *Política ferroviaria de la América*, op. cit., p. 61.

agentes bancarios y contratistas de construcción tenían prácticamente aseguradas sus utilidades, y los retornos al capital de los inversionistas, generalmente europeos, quedaban asegurados durante veinte, cuarenta o más años, a través de la garantía estatal de un interés mínimo sobre su capital.

La segunda manera de abordar la construcción de ferrocarriles nacionales, aplicada en especial en los países del Pacífico, fue la inversión directa del Estado, financiada frecuentemente por préstamos conseguidos de los gobiernos en Europa. Mediante esta fórmula, el gobierno contrataba la construcción de la nueva línea y la explotaba una vez terminada, si bien problemas posteriores ocasionalmente obligaban a vender o arrendar la línea a una empresa particular para su explotación.

La tercera forma alcanzó reducida importancia en América Latina, y se aplicó casi exclusivamente en el caso de líneas que podrían denominarse ferrocarriles industriales al servicio de yacimientos mineros. En estos casos, también se otorgaban concesiones a empresas particulares para la construcción y explotación de líneas férreas, pero sin garantía estatal sobre los capitales invertidos ni otros subsidios de importancia; la totalidad del riesgo que implicaba su construcción recaía en la empresa particular, y puede decirse con propiedad que la existencia de este tipo de ferrocarriles se debió a la iniciativa privada.

Con estos antecedentes generales sobre los ferrocarriles nacionales, se estudiarán ahora los tramos internacionales identificados en la sección anterior. Para este examen interesa especialmente el papel de los gobiernos y los arreglos financieros y de distribución de riesgo entre los gobiernos y las empresas particulares. El objetivo básico es probar hasta qué punto el tramo considerado se debe a la cooperación económica entre los países latinoamericanos.

a) *Tramos internacionales construidos por cuenta y riesgo de capitalistas extracontinentales.*

De los trece tramos ferroviarios internacionales identificados en la sección anterior, ninguno podría calificarse primordialmente como resultando de la iniciativa con aceptación del

riesgo total por parte de capitalistas extracontinentales. Todos los tramos deben su existencia a los subsidios otorgados por los gobiernos a los concesionarios o al esfuerzo directo de gobiernos y particulares latinoamericanos.

El único caso que podría considerarse como una excepción fue el cambio de trocha de 0.76 a 1 m. que realizó la Compañía Antofagasta-Bolivia entre Antofagasta y Uyuni en los años 1926-1928, para unificarla con los sistemas boliviano y chileno.^{26, 27}

b) *Tramos internacionales construidos por concesionarios extracontinentales que recibieron incentivos de los gobiernos latinoamericanos*

El tramo internacional Los Andes-Mendoza, que forma parte de la ruta transcontinental Valparaíso-Buenos Aires, es un buen ejemplo de un tramo construido por concesionarios que recibieron considerables garantías de los dos países respectivos, Chile y Argentina.²⁸ En 1872, los hermanos Mateo y Juan Clark, anglochilenos, obtuvieron del gobierno argentino una concesión para construir un ferrocarril desde Buenos Aires hasta la frontera con Chile, con un interés garantido de un 7% durante veinte años. Dos años después, el gobierno de Chile autorizó la construcción del tramo correspondiente a su territorio, pero ciertos problemas financieros postergaron la iniciación de los trabajos. En 1882 se organizó en Londres el Ferrocarril de Buenos Aires al Pacífico, que adquirió la concesión de los hermanos Clark para el tramo Buenos Aires-Mendoza, iniciándose las obras; la primera locomotora llegó a Mendoza desde Buenos Aires en 1887. Durante ese mismo año, la

²⁶Brian Fawcett, *Railways of the Andes*, Londres, George Allen & Unwin Ltd., 1963, p. 119.

²⁷Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), *Los ferrocarriles internacionales de Sudamérica y la integración económica regional*, Nueva York, 1972 (E/CN. 12/914/Rev. 1). N.º de venta S.72.II.G.4, p. 132.

²⁸E.A. Zaldueño, *op. cit.*; B. Fawcett, *op. cit.*; Naciones Unidas, CEPAL, *op. cit.*; INTAL, *op. cit.*; Raúl Simón, Manuel Araya y Juan Segundo Contreras, *Informe sobre la situación del Ferrocarril Transandino Chileno*, Santiago de Chile, Imp. Nascimento, 1927.

Compañía del Transandino Argentino comenzó la construcción desde Mendoza, hacia la frontera con Chile, llegando a Las Cuevas en 1903.

Por el lado chileno, los hermanos Clark enfrentaron serios problemas financieros, y la ley de 1874 fue reemplazada en 1887 por otra más favorable, lo que permitió la iniciación de las obras en 1889. No obstante, pese a nuevas modificaciones de la concesión en 1893 y 1895, la combinación de problemas políticos y financieros en Chile impidió que la línea avanzara más allá del Salto del Soldado. Finalmente, una nueva ley en 1903 otorgó una garantía durante veinte años de 5% de interés sobre un capital de 1.485.000 libras esterlinas y, con la reorganización de la compañía concesionaria, que se transformó en la Transandine Construction Company Ltd., se prosiguió el trabajo, hasta unirse con el tramo argentino en 1910.

El tramo internacional Monte Caseros (Argentina)-Cacequí (Brasil) es otro ejemplo de un ferrocarril internacional cuya construcción se debió a los subsidios otorgados a los concesionarios por los respectivos gobiernos. Se ha elegido Monte Caseros como el punto de partida del tramo internacional a Brasil, porque el tramo entre Concordia y Monte Caseros fue habilitado en 1875 con el carácter de ferrocarril aislado destinado a salvar los saltos que interrumpen la navegación del río Uruguay. La concesión inicial de la línea Concordia-Monte Caseros fue autorizada en 1864 por ley del gobierno de Argentina y otorgada en 1869 a un ciudadano de ese país, quien la vendió a una empresa organizada en Londres, la Compañía Ferrocarril del Este. La concesión gozaba de una garantía estatal de un 7% anual durante cuarenta años.²⁹

El tramo entre Monte Caseros y Paso de Los Libres, donde se conecta con el tramo brasileño entre Cacequí y Uruguaiana, forma parte de la concesión otorgada a Juan Clark por el gobierno de Argentina en 1872 para la construcción de 812 km. de ferrocarril desde Monte Caseros a Corrientes y Posadas. La concesión

incluyó una garantía estatal de un 6% durante veinte años. Para la realización de la empresa se formó en Londres la Compañía Ferrocarril Noreste Argentino, que acabó, en 1890, una primera sección de 65 km. Según una información indirecta, el tramo a Paso de Los Libres se terminó entre 1890 y 1900, mientras que la extensión a Posadas, frente a Encarnación, en Paraguay, entre 1900 y 1910.³⁰ Posteriormente se consolidaron la Compañía Ferrocarril del Este y la Compañía Ferrocarril Noreste Argentino en una sola empresa, que tomó el nombre de esta última.³¹

En Brasil, el tramo Uruguaiana-Cacequí forma parte de la línea que va desde Porto Alegre a Uruguaiana y cuya construcción fue decretada por el gobierno imperial del Brasil en 1873.³² Los antecedentes disponibles en la biblioteca de la CEPAL no indican la naturaleza de la concesión inicial, pero cabe suponer que incluía una garantía estatal de cierto interés sobre el capital invertido. En 1898 el gobierno federal del Brasil arrendó la línea entre Porto Alegre y Cacequí a Affonso Spée, quien a su vez transfirió la concesión a la Compagnie Auxiliaire des Chemins de Fer du Brésil, empresa belga autorizada, también en 1898, para operar en Brasil. En 1905 la Compagnie Auxiliaire recibió otra concesión para terminar la construcción del tramo entre Cacequí y Uruguaiana,³³ lo que cumplió en 1910. Ese mismo año Percival Farquhar adquirió el 70% de las acciones de la Compagnie Auxiliaire,³⁴ en tanto que en 1912 adquirió el control de la Compañía Ferrocarril Noreste Argentino.³⁵ Sin embargo, sólo en el decenio de 1940 se habilitó el puente ferroviario interna-

²⁹E.A. Zalduendo, *Libras y rieles*, op. cit., pp. 335-336, 577.

³¹R. Scalabrini Ortiz, *Historia de los ferrocarriles argentinos*, op. cit., p. 339.

³²Naciones Unidas, CEPAL, *Los ferrocarriles internacionales...*, op. cit., p. 136.

³³Frederick A. Molitor, *Report on the Railway Properties in Southern Brazil leased, owned or controlled by the Brazil Railway Company*, Nueva York, John Ward & Son, 1915 (microfilm), pp. 60-61.

³⁴Charles A. Gauld, *The Last Titan ...*, op. cit., p. 178.

³⁵S.G. Hanson, "The Farquhar Syndicate...", op. cit., p. 321.

²⁹Raúl Scalabrini Ortiz, *Historia de los ferrocarriles argentinos*, Buenos Aires, Ed. Plus Ultra, 4.^a ed., 1964, pp. 341-342.

cional bitrocha entre Uruguaiana y Paso de Los Libres.³⁶

Un tercer ejemplo de un tramo internacional construido gracias a los subsidios pagados a los concesionarios es el que une Brasil y Uruguay a través de la conexión fronteriza Santa Anna do Livramento/Rivera. Es fácil definir el tramo internacional por el lado brasileño, ya que es un ramal que parte de la línea Porto Alegre-Uruguaiana, desde un punto llamado Entroncamento, cerca de Cacequí. La concesión que obtuvo la Compagnie Auxiliaire en 1905, cuyos términos exactos no se conocen, determinaba concluir la construcción de este ramal.³⁷

Por el lado uruguayo es en cambio más difícil definir el tramo internacional, ya que se trata de una línea que parte de Montevideo y sigue directamente al norte hasta Rivera, de modo que no se sabe cuál tramo se construyó tomando en cuenta sólo el tráfico nacional y cuál para conectarse con el sistema ferroviario de Brasil. El Ferrocarril Central fue organizado en Uruguay en 1863, y en 1869 se inauguró el tramo Montevideo-Las Piedras, pero, debido a dificultades financieras, en 1876 se constituyó en Londres la Compañía Ferrocarril Central del Uruguay para explotar la concesión Montevideo-Durazno. En 1884, la ley N.º 1751 de Trazado General de Ferrocarriles garantizaba a las empresas concesionarias un interés de 7% anual durante cuarenta años. Bajo el amparo de esta ley, el Ferrocarril Central extendió su línea a Río Negro, adonde llegó en 1886. Posteriormente, la línea fue extendida a Rivera, sector cuya explotación a perpetuidad fue concedida al Ferrocarril Central.^{38, 39, 40}

Si bien no cabe duda de que la construcción del tramo internacional contó con subsidios del gobierno del Uruguay, la especificación de la extensión del tramo es arbitraria, sin

que sea posible encontrar antecedentes que la justifiquen. Para los fines de este estudio se ha fijado Tacuarembó, un centro ganadero, como el punto extremo del tramo Tacuarembó-Entroncamento.

En 1912 Percival Farquhar adquirió el control del Ferrocarril Central de Uruguay y levantó un puente ferroviario entre Livramento y Rivera.⁴¹

c) *Tramos internacionales construidos por cuenta directa de cada gobierno*

El tramo internacional Augusta Victoria (Chile)-Salta (Argentina) es quizás el mejor ejemplo de aquellos casos en que dos gobiernos acuerdan la construcción de un ferrocarril internacional como medida de cooperación económica, financiando directamente cada país su parte del costo total. Este tramo tuvo su primera aprobación oficial en Argentina en 1896, cuando se designó una comisión para estudiar el trazado. Originalmente ambos gobiernos habían esperado construir el tramo mediante concesiones y, con este fin, en 1907 autorizaron por separado a Emilio Carrasco para unir Salta y Antofagasta utilizando el paso de Huaytiquina. No obstante, los esfuerzos de Carrasco no prosperaron, y su concesión en el lado argentino caducó en 1914.⁴² Cuando su concesión en Chile iba a ser renovada por tercera vez, surgió un grave conflicto entre el Ejecutivo y el Congreso de dicho país en 1912, ocasión en que "se produjo de súbito una gran alarma de los engorderos de ganados y productores de pasto y harina, que se manifestaron alarmados y temerosos de perder el mercado del norte para sus productos..."⁴³

Continuó la presión local de los productores de Salta y los consumidores de la minería en Antofagasta y, en 1922, se formalizó el

³⁶Naciones Unidas, CEPAL, *Los ferrocarriles internacionales ...*, op. cit., p. 137.

³⁷F.A. Molitor, *Report on the Railway Properties ...*, op. cit., p. 61.

³⁸E.A. Zaldueño, *Libras y rieles*, op. cit., p. 415.

³⁹Joseph L. Fitzmaurice y Hardy Osgood, *The Railways of Uruguay*, Washington, U.S. Department of Commerce, s.f. [1942], p. 4.

⁴⁰Uruguay. Administración de Ferrocarriles del Estado y Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico, *Diagnóstico del transporte ferroviario*, Montevideo, 1966, p. 23.

⁴¹Naciones Unidas, CEPAL, *Los ferrocarriles internacionales*, op. cit., p. 136.

⁴²INTAL, *Proyectos multinacionales...*, op. cit., pp. 222-223.

⁴³S. Marín Vicuña, *Política ferroviaria...*, op. cit., p. 63.

compromiso de construir el tramo mediante un convenio firmado por Ernesto Barros Jarpa, Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, y Carlos M. Noel, plenipotenciario de Argentina. El Convenio de 1922 acordó la construcción simultánea de la conexión Antofagasta-Salta, y de otra en el sur, entre Lonquimay (Chile) y Zapata (Argentina), reduciendo de esta manera la oposición de los productores chilenos sureños a la conexión norteña. Además, ese mismo año se firmó un protocolo que estableció una política para la fijación de tarifas ferroviarias.⁴⁴

En 1929 una comisión mixta argentino-chilena estableció las características técnicas del tramo, pero su construcción fue lenta. En 1943, mediante el Convenio Fernández-Storni, los dos países reiteraron el compromiso de acelerar las obras. Finalmente, entidades gubernamentales terminaron su construcción, utilizando el paso de Socompa —a unos 200 km. al sur del paso de Huaytiquina— y partiendo por el lado chileno de Augusta Victoria, un punto sobre la línea de la Compañía Antofagasta a Bolivia a 152 km. de Antofagasta; en febrero de 1948 se inauguró la línea.⁴⁵

El segundo caso de un tramo internacional construido por cuenta de dos gobiernos unidos es el del tramo Atocha (Bolivia)-Jujuy (Argentina). Por el lado argentino, se otorgó en 1889 una concesión a Julio Achával y Cía. para la construcción del tramo Jujuy-La Quiaca, pero la concesión caducó en 1894.⁴⁶ Los antecedentes disponibles en la CEPAL indican que el tramo fue construido por el Estado argentino, formando parte del Ferrocarril Central Norte Argentino, pero no indican la fecha de su terminación.

Por el lado boliviano y por cuenta del Estado, se inició en 1912 la construcción del tramo Villazón-Tupiza, terminándolo en 1924. La construcción del tramo Tupiza-Atocha, también por cuenta del Estado, duró desde 1920 a 1925. Mientras tanto, el tramo Atocha-Uyuni ya había sido terminado en 1913, tendido por el Ferrocarril Antofagasta a Bolivia.⁴⁷

⁴⁴*Ibidem*, p. 65.

⁴⁵Naciones Unidas, CEPAL, *Los ferrocarriles internacionales*, op. cit., p. 140.

⁴⁶E. A. Zalduendo, *Libras y rieles*, op. cit., p. 580.

También se ha incluido en la categoría de tramos construidos por cuenta directa del Estado el tramo Juliaca (Perú)-La Paz, si bien representa un caso especial. Por el lado del Perú, no se ha definido como tramo internacional la línea de Mollendo a Juliaca, levantada por el gobierno de Perú y terminada en 1876,⁴⁸ ya que la línea continúa a Cuzco y es probable que se hubiera construido aun sin la posibilidad de usarla en tráfico internacional. Esta línea pasó en 1890 a la Peruvian Corporation, una compañía formada en Londres por los tenedores de los bonos impagos del Estado peruano.⁴⁹

Por el lado boliviano, la construcción del tramo Guaqui-La Paz se inició en 1901, con financiamiento del Departamento de La Paz. Agotado el financiamiento nacional, las obras continuaron mediante un préstamo de la Peruvian Corporation, llegando hasta El Alto en 1903. En 1904 se arrendó el tramo a la Peruvian Corporation, la que terminó la construcción hasta La Paz. En 1910, el tramo fue vendido a dicha corporación.⁵⁰

d) *Tramos internacionales construidos con el financiamiento de otro país latinoamericano*

De especial interés para el presente estudio, desde el punto de vista de la cooperación económica entre países en desarrollo, son aquellos tramos internacionales cuya construcción se debe al aporte hecho por un país latinoamericano a otro.⁵¹ La decisión de un par de países de construir un ferrocarril que los una es en sí un ejemplo de cooperación económica, pero si además uno de los países brinda financiamiento al otro, ello le da un carácter especial. En siete de los trece tramos internacionales que aquí se examinan, uno de los

⁴⁷Naciones Unidas, CEPAL, *Los ferrocarriles internacionales...*, op. cit., pp. 138-139.

⁴⁸*Ibidem*, p. 132.

⁴⁹C. Reginald Enock, *Perú*, Londres, T. Fisher Unwin Ltd., 1908, pp. 104-105.

⁵⁰Naciones Unidas, CEPAL, *Los ferrocarriles internacionales*, op. cit., pp. 132-133.

⁵¹Esto no significa que la cooperación económica entre países en desarrollo se identifique con la ayuda concesionaria; en esencia, la cooperación debe ser beneficiosa para ambas partes.

países cooperó en el financiamiento de la construcción en el otro.

Por orden cronológico, el primer caso es el tramo internacional Antofagasta (Chile)-Uyuni (Bolivia). La construcción en Chile comenzó en 1872, cuando la Compañía de Salitres y Ferrocarril de Antofagasta, empresa constituida por accionistas chilenos, obtuvo una concesión para construir un ferrocarril hacia el interior y explotar las salitreras. En 1882, cuando la punta de rieles estaba a 150 km. de Antofagasta, el gobierno de Chile autorizó su extensión hasta la frontera con Bolivia, con la condición de que prestara un servicio público. En el financiamiento de la extensión hasta las minas en el interior de Bolivia, la Compañía Huanchaca de Bolivia cooperó con la Compañía de Salitres y Ferrocarril de Antofagasta. En 1888 el gobierno de Bolivia autorizó la prolongación hasta Uyuni, la que se terminó en 1889, un año después de la formación en Londres de la Antofagasta (Chile) and Bolivia Railway Co. Ltd. Esta compañía compró tanto el tramo chileno como la concesión de la Compañía Huanchaca, que incluía la extensión de la línea hasta Oruro con la garantía estatal de un interés de 6%.⁵²

Puesto que el tramo Antofagasta-Uyuni tuvo su origen como ferrocarril salitrero, y en la actualidad recibe un intenso tráfico de la mina de cobre de Chuquicamata en Chile, podría objetarse su inclusión como tramo internacional del largo total de la línea entre Antofagasta y Ollagüe. No obstante, se estima que el enorme esfuerzo que requirió la conversión de la trocha original de 0.76 a 1 m. entre Antofagasta y Uyuni lo justifica. Esta conversión, llevada a cabo entre 1926 y 1928, además del movimiento de los rieles mismos sobre 614 km., conllevó la modificación de los bogies de 61 locomotoras, 103 coches de pasajeros y 2.140 vagones en los talleres de Mejillones y se realizó sin interrumpir el tráfico, excepto durante seis días en julio de 1928.⁵³

⁵²B. Fawcett, *Railways of the Andes*, op. cit., pp. 112-113; Naciones Unidas, CEPAL, *Los ferrocarriles internacionales ...*, op. cit., pp. 131-132; Humberto Aldazosa Villamil, *Los ferrocarriles de Bolivia*, La Paz (mimeografiado), 1977, p. 2; Francisco A. Encina y Leopoldo Castedo, *Resumen de la historia de Chile*, Santiago de Chile, Ed. Zig-Zag, 1970, pp. 1408-1414.

El tramo ferroviario internacional entre Arica (Chile) y Viacha (Bolivia) fue construido por Chile en cumplimiento del Tratado de Paz y Amistad entre Chile y Bolivia de 1904, y que en la parte pertinente dice:

“Art. 3.º Con el fin de estrechar las relaciones políticas i comerciales de ambas Repúblicas, las Altas Partes Contratantes convienen en unir el Puerto de Arica con el Alto de La Paz por un ferrocarril, cuya construcción contratará a su costa el Gobierno de Chile, dentro del plazo de un año contado desde la ratificación del presente Tratado.

“La propiedad de la sección boliviana de este ferrocarril se traspasará a Bolivia a la espiración del plazo de quince años, contados desde el día en que esté totalmente terminado.

“Con igual fin, Chile contrae el compromiso de pagar las obligaciones en que pudiera incurrir Bolivia por garantías hasta de cinco por ciento sobre los capitales que se inviertan en los siguientes ferrocarriles, cuya construcción podrá emprenderse dentro del plazo de treinta años: Uyuni a Potosí; Oruro a La Paz; Oruro, por Cochabamba, a Santa Cruz; de La Paz a la región del Beni; i de Potosí, por Sucre i Lagunillas, a Santa Cruz.

“Este compromiso no podrá importar para Chile un desembolso mayor de cien mil libras esterlinas anuales, ni exceder de la cantidad de un millón setecientas mil libras esterlinas que se fija como el máximo de lo que Chile destinará a la construcción de la sección boliviana del ferrocarril de Arica al Alto de La Paz i a las garantías expresadas, i quedará nulo i sin ningún valor al vencimiento de los treinta años antes indicados.”⁵⁴

La construcción fue contratada inicialmente con el Sindicato de Obras Públicas de Chile, una empresa formada con capitales nacionales, por la suma de 2.152.000 libras esterlinas. Cuando esta empresa no pudo cumplir el contrato, en 1909 se convino la construcción con la Sociedad “Sir John Jackson (Chile) Limited”, de Londres, representada en

⁵³B. Fawcett, *Railways of the Andes*, op. cit., pp. 118-121.

⁵⁴Alberto Decombe, *Historia del ferrocarril de Arica a La Paz*, Santiago de Chile, Lib. e Imp. de Artes i Letras, 1913, p. 9.

Chile por Mateo Clark, por la suma de 2.750.000 libras esterlinas, dividida entre 1.645.000 libras para la sección chilena y 1.105.000 para la sección boliviana. El ferrocarril fue inaugurado en 1913.⁵⁵

Si bien el tramo internacional Paso de los Libres (Argentina)-Asunción (Paraguay) tiene las características que corresponden a un tramo construido por concesionarios extracontinentales apoyados financieramente por los gobiernos latinoamericanos, hay un elemento que justifica su inclusión en la categoría analizada. Se ha fijado Paso de los Libres como extremo del tramo por el lado argentino, suponiendo que la extensión entre ese punto y Posadas obedecía principalmente al deseo de conectar con el ferrocarril paraguayo. La historia de la gestión de la construcción del tramo ya se examinó al describir el tramo Monte Caseros (Argentina)-Cacequí (Brasil).

Por el lado paraguayo, el tramo Asunción-Encarnación empezó como Ferrocarril del Estado. En 1861 se inauguró el primer tramo de 6.4 km. a Trinidad, y en 1864 los rieles llegaron a Paraguari, a 72 km. de Asunción.⁵⁶ Posteriormente se vendió el ferrocarril a Luis Patri, un paraguayo, quien reparó los daños ocasionados por la Guerra de la Triple Alianza y después vendió el ferrocarril al gobierno en 1886, manteniendo un contrato para la extensión de la línea a Villarrica, pero la construcción quedó detenida por falta de financiamiento estatal.⁵⁷

En 1889 se organizó en Londres la Paraguay Central Railway Company Ltd., que compró la línea existente y acordó con el gobierno la extensión a Encarnación con una garantía de un 6%.⁵⁸ En ese mismo año, el primer tren recorrió los 150 km. entre Asunción y Villarrica.⁵⁹ La nueva empresa inició la

construcción a Encarnación, pero, en 1891, nuevamente se detuvo a los 250 kilómetros por falta de financiamiento, comenzando un litigio de quince años, que sólo finalizó en 1907 con la reorganización de la empresa y un nuevo acuerdo con el gobierno que permitió reiniciar la construcción.⁶⁰ Finalmente, en 1913, cuando Percival Farquhar controló el Ferrocarril Central de Paraguay, la línea llegó a Pacú-Cuá, al lado de Encarnación, donde el material rodante cruza el río Paraná en traspasador para seguir viaje desde Posadas a Buenos Aires. El mismo Farquhar estaba en el tren que inauguró el servicio directo.⁶¹

Esta breve síntesis de la historia del tramo Paso de los Libres-Asunción indica que el tramo debería clasificarse en la categoría de uniones ferroviarias construidas por concesionarios extracontinentales con apoyo estatal. Además, podría cuestionarse por qué el punto terminal del tramo paraguayo es Asunción en vez de Villarrica, pero hay razones para que así sea.

En efecto, hacia fines del siglo pasado, durante el litigio entre la empresa inglesa y el gobierno de Paraguay, capitalistas argentinos, incluyendo accionistas en el Ferrocarril Noroeste Argentino, que llega a Posadas, adquirieron acciones del Ferrocarril Central de Paraguay. En 1906 los socios argentinos tenían un 85% de las acciones, mientras que los bonos permanecieron principalmente en manos inglesas, francesas y norteamericanas.⁶² Por otra parte, el ferrocarril paraguayo fue construido con trocha ancha de 1,676 m., lo que hubiera impedido una conexión sin trasbordo a Buenos Aires. En 1911-1912 se cambió la trocha a 1,435 m., para lo cual se contó con un aporte del gobierno de Argentina de 380.000 libras

⁵⁵*Ibidem*, pp. 87 y 112.

⁵⁶Paraguay. Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, *Estudio sobre el Ferrocarril Central del Paraguay*, Asunción, 1964 (mimeografiado), p. 1.

⁵⁷Gaylord Warren Harris, "The Paraguay Central Railway, 1856-1889", en *Inter-American Economic Affairs*, Washington, año 20, N.º 4, primavera de 1967, pp. 15-17.

⁵⁸*Ibidem*, pp. 20-21.

⁵⁹Paraguay. Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, *Estudio sobre el Ferrocarril Central del Paraguay*, *op. cit.*, p. 2.

⁶⁰*Ibidem*, p. 2; Gaylord Warren Harris, "The Paraguay Central Railway, 1889-1907", en *Inter-American Economic Affairs*, Washington, año 21, N.º 1, p. 35.

⁶¹Ch. A. Gauld, *The Last Titan...*, *op. cit.*, p. 241; S.G. Hauson, "The Farquhar Syndicate...", *op. cit.*, p. 322.

⁶²C. Warren Harris, "The Paraguay Central Railway, 1889-1907", *op. cit.*, p. 40.

esterlinas a cambio de bonos diferidos por 220.000.⁶³

El tramo internacional Treinta y Tres (Uruguay)-Basilio (Brasil) es un ejemplo particularmente claro de la cooperación económica entre países en desarrollo. Por un convenio entre Brasil y Uruguay, de 1918, modificado por otro en 1928, se estableció el saldo de la deuda de Uruguay con Brasil como consecuencia de la guerra de la Triple Alianza y se convino en aplicarlo a la construcción de un tramo ferroviario internacional entre Treinta y Tres y Basilio. El primer punto era el terminal norte de un ramal del Ferrocarril Central del Uruguay, y el segundo, un punto en la línea brasileña entre Cacequí y Río Grande. Las obras, que incluían el puente Mauá sobre el río Yaguarón entre Río Branco (Uruguay) y Jaguarão (Brasil), se terminaron en 1931.⁶⁴

El lado brasileño del tramo internacional Campo Grande (Brasil)-Santa Cruz (Bolivia) fue concebido inicialmente como parte de la línea de penetración que vincularía el Estado de Matto Grosso con el litoral del país. Para la construcción de ferrocarriles a Corumbá y a otros puntos lejanos del interior, en el Plan de Viação Férrea e Fluvial de 1890 se contemplaban estímulos especiales, así el monopolio del transporte durante 60 años, interés garantido del 6% durante 30 años y cesión de tierras a 20 kilómetros de ancho a lo largo de las líneas.⁶⁵ De todos modos, cuando la construcción desde Baurú se inició finalmente en 1905, es probable que haya habido la clara intención de alcanzar un vínculo ferroviario con Bolivia; de cualquier manera la extensión desde Campo Grande hasta Corumbá sólo se justificaba con este propósito. La construcción era lenta y sólo en 1926 se terminó el puente sobre el río Paraná, mientras que el que cruza el río Paraguay se terminó en 1947.⁶⁶

La construcción por el lado boliviano fue financiada por el gobierno del Brasil. El

Tratado de Petrópolis de 1903 obligó a Brasil a construir a su costa el ferrocarril Madeira-Mamoré, con un ramal a Villa Bella, pueblo boliviano sobre el río Mamoré, y a pagar a Bolivia una indemnización de dos millones de libras.⁶⁷ Por el Protocolo Flores-Pacheco de 1925, que aparentemente no fue ratificado, Brasil acordó destinar dicha indemnización a la construcción del tramo Santa Cruz-Corumbá, siempre que Bolivia no demorase la del tramo entre Cochabamba y Santa Cruz.⁶⁸ A base de un préstamo de Dillon Read & Co. de seis millones de dólares el gobierno de Bolivia contrató en abril de 1928 con la empresa Kennedy & Carey, de Nueva York, la reconstrucción del tramo Cochabamba-Cliza y la extensión de la línea a Aiquile, a 220 km. de Cochabamba en la línea a Santa Cruz.⁶⁹ Por el tratado entre Bolivia y Brasil de diciembre de 1928, se acordó que Brasil no construyera el ramal a Villa Bella, pero en cambio se comprometiera a ayudar en el financiamiento del tramo Cochabamba-Santa Cruz.⁷⁰ Sin embargo, la construcción no prosiguió más allá de Aiquile.

En 1938 el Tratado de Vinculación Ferroviaria entre los dos países estipuló que Brasil dedicaría la mitad de la indemnización fijada en el Tratado de Petrópolis a la construcción del tramo Corumbá-Santa Cruz y que prestaría a Bolivia la diferencia entre este monto y el costo real de la construcción, pagadera por Bolivia a lo largo de veinte años después de terminadas las obras. Estas se hicieron en Corumbá en 1939, y en 1954 la línea llegó a Santa Cruz,⁷¹ aunque sólo en 1958 se habilitó el puente sobre el río Grande en Bolivia. En 1964, mediante otro protocolo, los dos países acordaron que la deuda de Bolivia se invertiría, de común acuerdo, en proyectos de desarrollo en

⁶⁷ John Henry Merryman, *The International Agreements of Bolivia as they relate to transportation. Prepared in conjunction with the Bolivia Transport Study*, La Paz, Stanford Research Institute, 1968, p. 14.

⁶⁸ S. Marín Vicuña, *Sobre ferrocarriles internacionales*, op. cit., pp. 17-18.

⁶⁹ Bolivia. Ministerio de Fomento, "Contrato de construcción", en *Boletín de la Sociedad de Ingenieros de Bolivia*, La Paz, año 4, N.º 11, diciembre de 1928, p. 57.

⁷⁰ J. H. Merryman, *The International Agreements of Bolivia...*, op. cit., p. 16.

⁷¹ *Ibidem*, p. 16.

⁶³ Naciones Unidas, CEPAL, *Los ferrocarriles internacionales...*, op. cit., p. 135.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 137.

⁶⁵ E.A. Zalduendo, *Libras y rieles*, op. cit., p. 215.

⁶⁶ Naciones Unidas, CEPAL, *Los ferrocarriles internacionales...*, op. cit., p. 141.

el Oriente boliviano que podrían aprovechar el ferrocarril.⁷²

El tramo internacional Embarcación (Argentina)-Santa Cruz (Bolivia) tuvo su origen en un convenio entre los dos países celebrado en 1906, que contemplaba la prolongación de la línea del Ferrocarril Central Norte Argentino hasta Yacuiba y su extensión en unos 100 km. en Bolivia en dirección a Santa Cruz, fijándose además un sistema de garantías para la construcción hasta Santa Cruz.⁷³

Si bien la línea llegó hasta la frontera, no prosperó la ejecución del convenio dentro de Bolivia.

Nuevamente en 1922 se abrieron las posibilidades de extender el ferrocarril hasta Santa Cruz, al firmarse en La Paz otro convenio entre Bolivia y Argentina que estipulaba que el gobierno argentino construiría la línea sin desembolso inmediato de parte del gobierno boliviano. De hecho, el convenio otorgaba una amplia concesión a Argentina para la explotación del ferrocarril una vez terminado, aun cuando el artículo 4 decía:

“El Gobierno de Bolivia podrá en cualquier tiempo adquirir la propiedad de la línea, una vez terminada ésta y sus ramales, pagando el valor total de su costo y el interés del 6% anual del capital invertido; pero hasta tanto ese valor no sea reintegrado, el Gobierno argentino tendrá la administración y manejo de la línea, en las mismas condiciones que corresponderían a una empresa privada, sin perjuicio de los derechos inherentes a la soberanía de Bolivia.”⁷⁴

Sin embargo, el convenio no fue ratificado.

Finalmente, a raíz de la Convención Preliminar Ferroviaria de 1937, se estableció una comisión mixta para realizar los estudios técnicos sobre el tendido de una línea a Santa Cruz y un ramal a Sucre, en tanto que, mediante otro convenio en 1940, Argentina acordó adelantar fondos para el tramo Yacuiba-Villa Montes. Estos acuerdos se consolidaron en 1941 en el Tratado de Vinculación Ferroviaria

que, además de crear la Comisión Mixta Ferroviaria Argentino-Boliviana que tendría a su cargo todos los trabajos del ferrocarril, fijaba los términos en que Bolivia pagaría con petróleo o dinero los créditos proporcionados por Argentina.⁷⁵

Las obras de la línea comenzaron en 1944, y en 1957 los rieles llegaron a Santa Cruz, si bien en algunas partes con el carácter de provisionarios. Ahora bien, un aluvión destruyó en 1958 el puente sobre el río Parapetí y hubo que trasladar parte del trazado. En 1966 se estableció un servicio regular entre Santa Cruz y Buenos Aires, y en 1967 se entregó oficialmente la línea al gobierno de Bolivia.⁷⁶ Cuando la construcción a Santa Cruz estaba por terminarse, ambos países acordaron extender la línea hasta la ciudad de Trinidad en la región amazónica. Actualmente el ferrocarril llega hasta el río Yapacaní, a unos 204 km. de Santa Cruz.

La construcción de la represa de Salto Grande en el río Uruguay ha dado origen a un tramo internacional entre Salto (Uruguay) y Concordia (Argentina), ya que esta obra gigantesca, con un costo de unos mil millones de dólares, incluye una carretera y un ferrocarril internacionales sobre la represa. Iniciadas las obras en 1974, se programa la apertura del tramo ferroviario en 1979, lo que permitirá la integración del ferrocarril de Paraguay con el de Uruguay a través de la línea argentina entre Posadas y Concordia. Si bien una parte importante del costo de la represa se financia con un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y crédito de proveedores, el gobierno de Argentina está financiando los costos en moneda local, los que serán pagados por Uruguay en el futuro mediante la entrega de energía eléctrica.⁷⁷

⁷²J. H. Merryman, *The International Agreements of Bolivia...*, op. cit., p. 7.

⁷⁶Naciones Unidas, CEPAL, *Los ferrocarriles internacionales...*, op. cit., p. 139; J. H. Merryman, *The International Agreements of Bolivia...*, op. cit., p. 7; Comisión Mixta Ferroviaria Argentina Boliviana, *Construcción Ferrocarril Santa Cruz-Trinidad. Informe de la gestión 1974-1975*, p. 43.

⁷⁷Uruguay. Administración de los Ferrocarriles del Estado, “Las interconexiones ferroviarias sobre el río Uruguay”, en *Revista ALAF*, año 1, N.º 21, abril-junio 1976.

⁷²Naciones Unidas, CEPAL, *Los ferrocarriles internacionales*, op. cit., p. 141.

⁷³*Ibidem*, p. 139.

⁷⁴S. Marín Vicuña, *Política ferroviaria de la América*, op. cit., pp. 122-128.

V Administración de los tramos internacionales

Como se desprende de la sección anterior, fueron los mismos gobiernos sudamericanos los que impulsaron o construyeron los tramos ferroviarios internacionales, asumiendo los riesgos financieros y, algunas veces, financiando las obras en otro país. Esta actitud de cooperación económica reflejaba una idea clara del papel que podía desempeñar un ferrocarril internacional y de los beneficios que traía aparejada su ejecución. El cuadro siguiente indica los dos propósitos principales de los diversos tramos:

PROPOSITOS PRINCIPALES DE LOS TRAMOS FERROVIARIOS INTERNACIONALES

Tramo internacional	Dar acceso a puertos de ultramar	Estimular comercio regional
Antofagasta-Uyuni	X	
Juliaca-La Paz	X	
Los Andes-Mendoza	X	X
Monte Caseros-Cacequí		X
Tacuarembó-Entroncamento		X
Arica-Viacha	X	
Asunción-Paso de los Libres	X	X
Jujuy-Atocha		X
Treinta y Tres-Basilio		X
Augusta Victoria-Salta	X	X
Campo Grande-Santa Cruz	X	X
Embarcación-Santa Cruz	X	X
Salto-Concordia	X	X

Lamentablemente, después de grandes esfuerzos para proveer de una infraestructura física adecuada para cumplir los propósitos arriba delineados, se cometieron dos errores fundamentales en la administración de los tramos, los que a menudo impidieron obtener los beneficios esperados. En primer lugar, se dejó que la operación de cada lado se administrara como un ferrocarril independiente, con poca coordinación comercial y operativa y, en segundo lugar, se permitió que los directores y funcionarios principales de las empresas particulares concesionarias, centralizaran en el extranjero las decisiones más importantes, de modo que el poder de decisión local quedaba muy limitado.

La separación entre dos empresas de la administración de los tramos internacionales tiene consecuencias especialmente graves, porque cada lado de estos tramos es a su vez, con frecuencia, un ramal de escasa importancia dentro del sistema ferroviario nacional y la conexión fronteriza misma está ubicada muchas veces en un lugar inhóspito. La coordinación operativa y comercial es, en estas circunstancias, difícil, y generalmente se la realiza a un nivel jerárquico medio o bajo, y por lo tanto no refleja una decisión de parte de las altas esferas de las compañías para utilizar la vía férrea como instrumento fundamental de la expansión del comercio internacional y la integración económica.

Sin pretender entrar a analizar el caso particular de cada tramo internacional, vale la pena señalar algunos ejemplos ilustrativos. El ferrocarril Arica a La Paz fue administrado como una sola empresa durante 15 años por Chile, hasta que en 1928 se traspasó, en cumplimiento del Tratado de 1904, la propiedad y administración del sector boliviano a ese país. Pese a que el propósito del ferrocarril es el de dar acceso al puerto de Arica a las importaciones y exportaciones bolivianas, la segregación de su administración condujo a la creación de dos clasificadores de carga y al pago del flete en forma separada en cada país.

En el caso del tramo Augusta Victoria-Salta, el lado chileno fue administrado por el ferrocarril Antofagasta a Bolivia entre 1948 y 1965. En el convenio entre esta empresa y el gobierno de Chile, se estipuló que los vagones del FCAB no pasarían a Argentina, lo que obligaba a traspasar la carga en la frontera en Socompa. El Protocolo Adicional sobre Intercambio Zonal, firmado entre Argentina y Chile en 1957, creó una Comisión Mixta a la cual se le atribuyó facultades en materia de fijación de tarifas, "teniendo en cuenta las finalidades de fomento del intercambio y de abastecimiento recíproco para las que fue construido", el intercambio de equipo rodante y la coordinación en general de ambas secciones; pero esta comisión no llegó a reunirse.⁷⁸

En otra parte de este estudio se hizo referencia a los esfuerzos de Percival Farquhar para consolidar en un solo sistema los ferrocarriles del sur de Brasil, Uruguay, Paraguay, Chile y Argentina. Farquhar captaba muy claramente la importancia de coordinar las operaciones y servicios ferroviarios internacionales y de establecer una política comercial que fomentara el tráfico. Después de obtener el control de la *Compagnie Auxiliaire des Chemins de Fer du Brésil*, que tenía conexiones con Argentina y Uruguay, redujo las tarifas en un 15% con el fin de estimular el tráfico,^{78bis} en parte probablemente porque eran los mercados de Buenos Aires y Montevideo para la

madera los que harían rentables sus grandes aserraderos en el sur del Brasil. Como se vio en la sección anterior, fue Farquhar quien construyó en 1912 el puente entre Livramento (Brasil) y Rivera (Uruguay). No obstante, cuando Frederick Molitor, consultor del interventor de la *Brazil Railway Company* después de su quiebra, escribía en 1915 su informe sobre la situación del ferrocarril, decía lo siguiente sobre la conexión Livramento-Rivera:

"En los envíos destinados al Uruguay, el embarcador puede consignar la carga sólo hasta Sant'Anna y está obligado a contratar allí a un agente que se ocupe de reconsignarla con los ferrocarriles uruguayos hasta el destino final. Existen instalaciones para hacer el traslado entre estos dos ferrocarriles de trocha diferente, pero las estaciones se encuentran a cuatro millas y media de distancia. Entre ellos rige una tarifa de transbordo que, al tipo de cambio actual, equivale aproximadamente a 20 dólares estadounidenses por vagón. Como consecuencia de esta tarifa prohibitiva, la madera se descarga en los desvíos de Auxiliaire, en Sant'Anna, y se transporta por lotes hasta Rivera a lo largo de una carretera de sólo tres millas de largo, y luego se vuelve a cargar en los vagones de los ferrocarriles uruguayos; todo esto por la mitad de lo que cuesta el traslado por ferrocarril.

"Pese a que esta conexión con el ferrocarril uruguayo, controlada por la *Brazil Railway Company*, existe desde hace varios años, al parecer no se ha hecho esfuerzo alguno ni siquiera para ayudar al tráfico directo que desea utilizar las vías. Por lo tanto, la falta de coordinación antes mencionada se extiende a los envíos entre líneas y hasta que se resuelva esta situación, la *Brazil Railway Company* no tiene posibilidades de aumentar sus entradas. Los negocios locales que realiza la empresa le son prácticamente impuestos y, efectivamente, impiden el movimiento entre líneas."⁷⁹

Como se ve, en este caso ni siquiera el visionario Farquhar logró introducir procedimientos y prácticas comerciales que dieran vitalidad al ferrocarril internacional, pese a

⁷⁸INTAL, *Proyectos multinacionales de infraestructura física...*, op. cit., pp. 224-225.

^{78bis}S.G. Hanson, "The Farquhar Syndicate in South America", op. cit., p. 317.

⁷⁹F.A. Molitor, *Report on the Railways Properties...*, op. cit., p. 263 (traducción nuestra).

controlar los ferrocarriles a ambos lados de la frontera.

En la sección anterior, al hablar del tramo entre Concordia y Monte Caseros, se mencionó que la concesión otorgada a un argentino en 1869 por el gobierno de su país fue inmediatamente vendida a la empresa inglesa Compañía Ferrocarril del Este. La venta de la concesión suscitó objeciones en Argentina, y en 1871, cuando el Ferrocarril del Este solicitó la aprobación de sus estatutos, el Procurador General de la Nación fue profético en su dictamen al señalar los inconvenientes que acarrearía la centralización administrativa fuera del país:

"La transferencia altera considerablemente los términos de la concesión. Ella fue hecha a una persona residente en la República y domiciliada en Buenos Aires. Hoy la empresaria es una compañía anónima formada en Londres, que constituirá un directorio muy dispendioso en Londres, que llevará allí la contabilidad en libras y que aun tendrá que pagar al Gobierno Británico el impuesto sobre la renta por los productos de un camino situado en la República Argentina. De estos resultados inevitables resultarán cuestiones y disgustos análogos a los que hoy tiene el Gobierno con la Compañía del Central Argentino. Los sueldos considerables que se asignan los directores, que nada dirigen, porque es imposible vigilar la administración a 2.000 leguas de distancia, el indebido impuesto que se paga al Gobierno británico y los descuentos en la remisión y cambio de moneda absorben una gran parte de los productos que el Gobierno tendrá que subsanar con la garantía; fuera de que esta situación hará intolerable la condición de los argentinos que quisieron tomar acciones en la Empresa."⁸⁰

No obstante, los estatutos fueron aprobados.

Tal vez el ejemplo más claro de los resultados de separar la administración de un tramo internacional entre dos empresas y de permitir que éstas tengan su residencia en el extranjero es el del ferrocarril transandino que une Los Andes (Chile) y Mendoza (Argentina).

Como es un caso clásico, se justifica describir con cierto detalle cómo fue explotado durante su período inicial.

En la sección 4 ya se examinó la gestión del financiamiento y construcción del ferrocarril, así como las razones que condujeron a constituir dos empresas que respondían separadamente a los gobiernos de Argentina y Chile. Lo que ocurrió después de abrir la línea en 1910, ha sido muy bien resumido por el ingeniero chileno Santiago Marín Vicuña, quien escribió en 1927:

"En la explotación de esta línea ha pasado algo anómalo, que conviene anotar y explicar y es que los resultados económicos previstos en beneficio de nuestro país han sido relativamente mezquinos, si se les compara con los sacrificios de dinero que ha debido soportar el Estado.

"Esto se debía al hecho inconveniente e inaceptable de que ambas secciones, la chilena y la argentina, constituían empresas distintas y, aunque parezca una paradoja, con intereses *encontrados*, porque habiendo sido entregada la administración de esta última sección al ferrocarril de Buenos Aires al Pacífico, las conveniencias financieras de esta firma estaban en *dificultar el tráfico transandino hacia Chile*.

"De manera que, por una curiosa e irritante tarificación, los productos de la provincia de Mendoza tenían que ir a Buenos Aires, con 1.043 km. de recorrido, en vez de venir a Valparaíso, del cual sólo distaban 387 km. Para hacer más flagrante esta imposición, había mercadería con tarifa mayor entre Los Andes y Mendoza que entre Los Andes y Buenos Aires. ¡La parte costaba más que el todo!"⁸¹

Esta, obviamente, no había sido la intención de los dos gobiernos al otorgar las concesiones y garantizar los intereses sobre el capital invertido. Así, después de abrir la línea, Argentina y Chile nombraron una comisión que se reunió en 1911 para estudiar una estructura de tarifas que fomentara el tráfico internacional y para acordar una repartición equitativa de los fletes entre las dos empresas ferroviarias andinas. Los delegados terminaron sus

⁸⁰R. Scalabrini Ortiz, *Historia de los ferrocarriles argentinos*, op. cit., pp. 341-342.

⁸¹S. Marín Vicuña, *Política ferroviaria de la América*, op. cit., p. 50.

reuniones proponiendo la creación de una Comisión Internacional Permanente que se dedicara al estudio y resolución de los problemas del transandino. Las consecuencias de las reuniones de 1911 fueron resumidas en el "Informe sobre la situación del Ferrocarril Transandino Chileno", ordenado por el Ministerio de Vías de Comunicación de Chile en 1927, como sigue:

"El resultado de las conferencias en 1911 puede concretarse así: La repartición de fletes entre las empresas quedó en discusión. Las tarifas de ensayo no se pusieron en práctica, y nunca fue nombrada la Comisión Internacional Permanente. Como consecuencia, se continuó en el cobro de las tarifas que cada empresa tenía establecidas hasta entonces..."⁸²

El problema de establecer tarifas convenientes para los dos países persistió sin solución durante los seis años siguientes, hasta que se resolvió someter el asunto al arbitraje conjunto de los gobiernos de Argentina y Chile, designando una comisión que se reunió en 1917. Sin embargo, el único asunto para el que se pidió una decisión fue el de la repartición de los fletes entre Los Andes y Mendoza, y el nivel de la tarifa no fue puesto en discusión. La comisión de arbitraje elaboró una fórmula basada en el trabajo efectuado por el tren

rodante, de modo que se calculó el largo virtual de subida en cada sección y se aplicó la distancia real para el caso de la bajada. Como la distancia virtual de subida fue calculada en 940 km. (185 km. reales) en la sección argentina y 780 km. (71 km. reales) en la sección chilena, la fórmula de repartición fue:⁸³

$$\frac{\text{Cuota Transandino Argentino}}{\text{Cuota Transandino Chileno}} = \frac{1120 Q + 940 Q_a + 180 Q_c}{850 Q + 780 Q_c + 70 Q_a}$$

donde Q es el peso muerto total de los trenes que han hecho los viajes durante un período de varios meses, Q_a es el tonelaje de carga de Mendoza a Los Andes y Q_c el tonelaje de carga de Los Andes a Mendoza. La fórmula se recalculaba frecuentemente para tomar en cuenta variaciones en el desequilibrio del tráfico en cada sentido.

Por acuerdo entre los dos ferrocarriles andinos y el ferrocarril de Buenos Aires al Pacífico (tres empresas inglesas), se establecieron tarifas combinadas entre Los Andes y Buenos Aires basadas en las distancias virtuales en cada tramo, pero la tarifa para el ganado no fue calculada sobre la misma base. Como consecuencia de estos acuerdos, la repartición de fletes para algunos productos típicos, expresada en moneda legal de Chile, por tonelada métrica en carro completo, fue la siguiente:⁸⁴

Productos	Valparaíso- Los Andes (140 km.)	Los Andes- Frontera (71 km.)	Frontera- Mendoza (185 km.)	Total	
				Valparaíso- Mendoza (396 km.)	Mendoza- Buenos Aires (1.053 km.)
De Chile a Argentina:					
Frejoles	39.50	33.43	46.85	119.78	87.72
Cemento	20.60	25.61	35.89	82.10	131.22
Vino en barriles	39.50	40.11	56.22	135.83	105.27
Vinos embotellados	51.30	40.11	56.22	147.63	292.90
De Argentina a Chile:					
Trigo	29.70	34.32	48.09	112.11	85.59
Semilla de algodón	29.70	35.64	49.95	115.29	85.59
Lanares (por cabeza)	2.12	8.50	11.92	22.54	3.34
Vacunos (por cabeza)	17.25	37.79	52.96	108.00	14.83

⁸²R. Simon, M. Araya y J.S. Contreras, *Informe sobre la situación del Ferrocarril Transandino Chileno*, op. cit., p. 31.

⁸³*Ibidem*, p. 35.

⁸⁴S. Marín Vicuña, *Política ferroviaria de la América*, op. cit., p. 49; R. Simon, M. Araya y J.S. Contreras, *Informe sobre la situación del Ferrocarril Transandino Chileno*, op. cit., p. 36.

Si bien las tarifas reflejaron el acuerdo sobre la repartición de los fletes entre los dos lados del ferrocarril transandino, persistieron anomalías que frenaban un aprovechamiento racional del tramo internacional. Así, por ejemplo, la tarifa para el cemento desde Mendoza a Buenos Aires era comparativamente alta, pues equivalía a un arancel implícito para las exportaciones chilenas de ese producto al mercado de Buenos Aires. Por otra parte, la tarifa del Transandino para ganado en pie era muy alta en comparación con la del tramo Mendoza-Buenos Aires, reduciendo de esta manera la posibilidad de exportaciones de ganado de Mendoza a través del puerto de Valparaíso. De todos modos, el problema de fondo era la libertad que tenían las tres empresas inglesas para fijar tarifas a niveles que maximizaban sus propias utilidades, sin tomar en cuenta el efecto sobre el desarrollo del comercio internacional.

Entre 1916 y 1920 el Ferrocarril Transandino Chileno tuvo ganancias de explotación en tres años y pérdidas en dos, pero aun en los años con ganancias éstas estuvieron muy lejos de las requeridas para cubrir los intereses sobre el capital y se hizo efectiva la garantía del gobierno de Chile. Además, como esta garantía tenía una duración de sólo 20 años, vencería por parcialidades en 1926, 1928 y 1930 y, al vencer, la empresa quebraría al no poder pagar los intereses a los tenedores de los bonos, que tenían al ferrocarril como hipoteca. Anticipando esta eventualidad, la compañía inició gestiones ante el gobierno de Chile para evitar la bancarrota. Por su parte, el gobierno deseaba evitar la quiebra de la empresa y también estaba ansioso por cambiar la forma de administración de las dos empresas andinas, estimándose que bajo un control único podría funcionar mejor.

Como consecuencia de estas gestiones, en las que también participaron la sección argentina y el gobierno de ese país, el gobierno de Chile dictó la ley 3803 de setiembre de 1921, que representa un ejemplo clásico de la habilidad de las empresas extracontinentales en sus negociaciones con los gobiernos latinoamericanos. En vez de dejar que la garantía chilena sobre los intereses venciera como estaba previsto en la ley 1588 de febrero de

1903, la nueva ley autorizó la emisión de bonos del Estado de Chile que se canjearían por los bonos del ferrocarril, siendo el monto anual de sus intereses exactamente igual a la garantía anterior, pero incluyendo una amortización del 1% anual. A su vez, las acciones preferenciales se convirtieron en ordinarias y se entregó un 70% de ellas al gobierno de Chile. Además, se autorizó a la compañía a emitir nuevos bonos por 500.000 libras esterlinas, con garantía del Estado de un 7.5% de interés, que se invertirían en la electrificación de la línea, la cancelación de las deudas bancarias y el mejoramiento de las defensas. Finalmente, la ley estableció las bases para la administración unificada de las dos secciones andinas en los siguientes términos:

"5.º La Compañía se obliga a unificar previamente, mediante el respectivo convenio, la administración de su ferrocarril con la administración del Ferrocarril Transandino Argentino para efectuar su tráfico en común como si se tratara de una sola línea. La unificación se hará de acuerdo con el Presidente de la República, quien podrá convenir con el Gobierno Argentino la reglamentación de lo concerniente al intercambio del tráfico y a la intervención que ambos Gobiernos tendrán en la fijación de las tarifas."⁸⁵

El informe al Ministerio de Vías de Comunicación al que se hizo referencia resume este episodio en los siguientes términos: "...el Estado, en relación con el Transandino, no ha hecho otra cosa que mantener, con los recursos de su presupuesto, la vida de una compañía que, abandonada a sí misma, habría desaparecido desde hace ya un buen número de años. Con esta succión al Presupuesto Nacional no se han beneficiado ni el comercio ni la producción, sino que, simplemente, los tenedores de los bonos y los agentes financieros de la Compañía."⁸⁶

Podría argumentarse, sin embargo, que el gobierno de Chile, en su afán por conseguir una administración única de ambas secciones del Ferrocarril Transandino, había pagado un pre-

⁸⁵R. Simon, M. Araya y J.S. Contreras, *Informe sobre la situación del Ferrocarril Transandino Chileno*, op. cit., pp. 46-47.

⁸⁶*Ibidem*, p. 49.

ció demasiado alto; pero al menos obtenía como contrapartida la oportunidad, como dueño del 70% de las acciones ordinarias, de imponer su voluntad y asegurar que el ferrocarril fuese administrado teniendo en cuenta el interés nacional. Desgraciadamente, no fue éste el resultado.

En enero de 1922 la Compañía del Ferrocarril Transandino Chileno y la Compañía del Ferrocarril Transandino Argentino celebraron un convenio sobre administración unificada de ambas empresas, el que fue aprobado por el gobierno de Chile en febrero del mismo año. Mediante este convenio se estableció un Comité Unido, formado por igual número de delegados del directorio de cada una de las dos compañías, el que nombraría al gerente general de las líneas unificadas y ejercería todas las facultades relacionadas con la explotación que antes tenían los dos directorios. Concretamente, se utilizarían en común el material rodante y las locomotoras de ambas compañías y las tarifas las fijaría el Comité Unido. Para poner por obra el convenio, el Ferrocarril Transandino Argentino debía recuperar la administración de su propia línea, que hasta ese entonces había estado a cargo del Ferrocarril de Buenos Aires al Pacífico.⁸⁷

A pesar de las posibilidades que abrió el convenio, cuando se formó el Comité Unido, éste se integró con dos representantes del gobierno de Chile, un representante del de Argentina y tres representantes de los accionistas privados de ambas empresas, de modo que el gobierno chileno en vez de tres representantes sobre cinco que tenía en el directorio del Transandino Chileno, pasó a tener dos representantes sobre seis en el Comité Unido. Además, hubo gran traslapo entre los accionistas privados de ambas empresas transandinas (el presidente del directorio del Transandino Chileno era miembro del directorio del Transandino Argentino), por lo que los representantes de los accionistas privados tendían a tomar posiciones comunes. Peor aún, el Comité Unido estableció su sede en Londres, de modo que el Estado chileno sólo podía representarse mediante agentes diplomáticos en esa

ciudad. Finalmente, casi todos los ejecutivos nombrados por el Comité Unido para administrar el ferrocarril eran ingleses y no hubo participación importante ni de chilenos ni de argentinos. Después de todos los sacrificios financieros del gobierno de Chile, las cosas quedaron tal como estaban antes. Como decía el informe al Ministerio de Vías de Comunicación: "Ha sido así como la administración del Transandino Chileno, ejercida a través del Comité Unido, ha mantenido en una línea nacional todas las características de un ferrocarril colonial inglés".⁸⁸

La creación del Comité Unido, con sede en Londres, no terminó con los gastos relacionados con los dos directorios anteriores. Más curioso aún, además de mantenerse en Londres el directorio del Transandino Chileno y el Comité Unido, se estableció en Chile un directorio local, de tres miembros, cuyas funciones no eran muy claras. Como consecuencia de esta frondosa multiplicación de directorios y autoridades, el costo de administración para Chile del Transandino alcanzó en 1927 a más de 557.000 pesos, cuando una zona de la Red Sur, durante el mismo año, tuvo un costo por concepto de jefatura de unos 77.000 pesos. Es pertinente hacer notar además que el Transandino tenía un tráfico de unas 40.000 toneladas de carga y 20.000 pasajeros, mientras la misma zona de la Red Sur originaba unas 500.000 toneladas de carga y tres millones de pasajeros.⁸⁹

La reacción del informe al Ministerio de Vías de Comunicación no podía ser otra que decir: "En resumen, el Transandino Chileno es sólo un ferrocarril inglés, explotado por ingleses, dirigido desde Inglaterra y costado por capital chileno".⁹⁰

Tal situación tampoco podía durar y era obvio que la posición de la empresa unificada era totalmente anómala. Como expresa varias veces el informe citado, "en el hecho, tanto el Transandino Chileno como el Transandino Argentino —intercalados entre las grandes empresas de los Ferrocarriles del Estado de Chile y del Ferrocarril de Buenos Aires al Pa-

⁸⁷*Ibidem*, pp. 51-53.

⁸⁸*Ibidem*, p. 60.

⁸⁹*Ibidem*, pp. 60-64.

⁹⁰*Ibidem*, p. 76.

cífico— equivalen a una resistencia intercalada en una corriente de gran tráfico”.⁹¹

Tarde o temprano se llegaría a una fusión de las secciones argentina y chilena con los ferrocarriles principales de los que eran realmente ramales y ésta fue, finalmente, la recomendación que se formuló en el informe al Ministerio de Vías de Comunicación.⁹²

Sin embargo, era evidente que la adquisición del ferrocarril no sería tarea fácil, en especial después de haber salvado a la empresa mediante la ley de 1921. Como decía el informe al Ministerio:

“Si las acciones mencionadas tuvieran libre venta en el mercado, el Gobierno podría adquirirlas por parcialidades y en diferentes fechas a fin de no elevar su cotización.

“Pero no es éste el caso; las acciones de minoría se encuentran controladas por un grupo financiero hábilmente dirigido y que ha sabido obtener ventajas de cada negociación realizada con el Gobierno de Chile. El mismo grupo, por otra parte, controla una parte (no podríamos asegurar si la mayoría) de las acciones del Transandino Argentino. La resistencia, por lo tanto, se efectuaría en conjunto por los

dos Transandinos y se ejercería ante los dos Gobiernos.

“De más estará decir que esta resistencia sería ejercida sólo en la defensa de la cotización de las acciones. No es de suponer que el grupo financiero referido posea el menor interés en hacer sobrevivir las compañías por un simple espíritu de filantropismo internacional de fomento del intercambio entre Chile y la Argentina.”⁹³

En mayo y diciembre de 1932 el Transandino Argentino suspendió los servicios ferroviarios por pérdidas financieras⁹⁴ y en 1934 comenzaron las gestiones para entregar ambas empresas transandinas a los respectivos gobiernos. Las negociaciones coincidieron con la interrupción del tráfico continuo entre 1934 y 1944 después que un alud destruyó una parte importante de la vía en el lado argentino. En 1935 un protocolo entre los gobiernos de Argentina y Chile estableció una comisión para estudiar la situación y, finalmente, en 1937 se produjo la adquisición de las dos secciones por los respectivos gobiernos.⁹⁵ Por primera vez, en 1944, luego de reabrir el tráfico continuo, el ferrocarril Los Andes-Mendoza estaba en situación de cumplir su verdadero papel.

VI

Análisis de las posibilidades de coordinar los tramos ferroviarios internacionales

Al comenzar este trabajo, nos preguntábamos si los tramos internacionales habían dejado de tener la justificación que tenían cuando se construyeron. Si fuese así, el hecho de que Sudamérica, por no haber velado por una debida coordinación operativa y comercial de los servicios ferroviarios, no hubiese obtenido los beneficios esperados cuando se construyeron los tramos internacionales, tendría un interés solamente histórico. En cambio, si la mayor parte de estos mismos tramos conserva aún hoy un claro papel de instrumento de integración y desarrollo, es evidente que no sólo es impera-

tivo corregir los errores del pasado, sino que sería un acto de irresponsabilidad no aprovechar esta vasta infraestructura que, gracias a los sacrificios de nuestros abuelos, hemos heredado. A mi juicio, el transporte ferroviario internacional juega precisamente ese papel en Sudamérica y esto explica el sentido fundamental de mi trabajo.

Durante los últimos años la CEPAL ha realizado varias investigaciones sobre el trans-

⁹¹ *Ibidem*, p. 70.

⁹² *Ibidem*, pp. 69-74.

⁹³ *Ibidem*, p. 72.

⁹⁴ Naciones Unidas, CEPAL, *Los ferrocarriles internacionales...*, op. cit., p. 134.

⁹⁵ Naciones Unidas, CEPAL, *Los ferrocarriles internacionales...*, op. cit., p. 135; INTAL, *Proyectos multinacionales de infraestructura física...*, op. cit., p. 231.

porte en los corredores Lima-Buenos Aires, Lima-São Paulo y Santiago-Caracas, en colaboración con otros organismos regionales.⁹⁶ Estos estudios han dejado en claro que el transporte terrestre internacional, en comparación con el transporte marítimo, ofrece claras ventajas a los exportadores e importadores en una amplia gama de mercancías. Dos factores que han adquirido importancia sólo durante las últimas décadas, apoyan el papel del transporte terrestre en el Cono Sur: primero, el creciente comercio intralatinoamericano de productos manufacturados de mayor valor unitario que los productos básicos que tradicionalmente lo dominaban, y, segundo, la creciente importancia de ciertos polos de desarrollo ubicados en el interior del continente, como Santa Cruz, Salta y Corumbá.

Para dar un solo ejemplo de la potencialidad del transporte terrestre veamos el cuadro 1 que presenta los costos comparativos del transporte de cobre por vía marítima, carretera y ferroviaria entre Rancagua y São Paulo. Como puede apreciarse, la opción de menor costo es la B.4, que corresponde a un transporte enteramente organizado sobre la base del uso de ferrocarril desde Rancagua a São Paulo vía Las Cuevas, mientras que la más cara resulta la

que emplea el transporte carretero durante todo el trayecto. Todas las opciones multilaterales que utiliza el ferrocarril son de menor costo que la opción multimodal con transporte marítimo.⁹⁷

De todos modos, mediante estos mismos estudios se ha podido comprobar que la potencialidad de la infraestructura física, construida a costa de muy grandes esfuerzos que honran la capacidad ingenieril y laboral de los sudamericanos, seguirá sin ser aprovechada mientras no surjan los hombres dispuestos a hacer, con la misma mística que estuvo presente durante la construcción de la vías, la labor tan ardua de aunar voluntades para eliminar las barreras administrativas que obstaculizan la creación de la infraestructura institucional indispensable para el despegue de los servicios ferroviarios internacionales. De esta manera se podrá verificar la corrección de las previsiones que nos sugiere la intuición; bastarán pequeñas inversiones —sumadas a grandes dosis de buena voluntad y sentido de solidaridad— para resolver algunos problemas que aquejan la explotación de estos servicios por falta de una adecuada disposición para emprender una acción coordinada.

Cuadro 1

ALGUNAS OPCIONES DE TRANSPORTE DE COBRE DESDE RANCAGUA A SÃO PAULO
(Estructura de costos del ETM y tiempos de transporte)

OPCIONES	TRAMOS U OPERACIONES	GASTO POR TRAMO U OPERACION US\$/TON.	GASTO DIRECTO DEL ETM US\$/TON.	TIEMPO DE TPTE. PROMEDIADO EN DIAS
Marítima:	A	Rancagua-San Antonio, vía ferrocarril ¹	5,00	
		Movilización portuaria en San Antonio	7,50	
		San Antonio-Santos, vía marítima	53,17	
		Movilización portuaria en Santos	15,50	
		Impuesto marina mercante (20% sobre flete marítimo)	10,63	

⁹⁶CEPAL/INTAL, *Servicios de transporte terrestre internacional en los corredores Lima-Buenos Aires y Lima-São Paulo* (E/CEPAL/1007) y CEPAL/CAF, *Perspectivas del transporte internacional por carretera en la subregión andina* (E/CEPAL/L. 154 y addendas 1 y 2).

⁹⁷En el transporte marítimo se incluyen tres gravámenes: el impuesto de 3% sobre el flete a favor de la Caja de

Previsión de la Marina Mercante de Chile, que está incluido en el flete marítimo del cuadro 1, el impuesto adicional al flete para renovación de la Marina Mercante de Brasil equivalente al 20% del valor del flete de importación y la tasa de mejoramiento portuario de Brasil equivalente al 3% sobre el valor CIF de las mercaderías.

Continuación cuadro N.º 1 página anterior

OPCIONES	TRAMOS U OPERACIONES	GASTO POR TRAMO U OPERACION US\$/TON.	GASTO DIRECTO DEL ETM US\$/TON.	TIEMPO DE TPTE. PROMEDIADO EN DIAS
	Tasa de mejoramiento portuario (3% s/valor CIF a US\$ 1.495/Ton.)	44,86		
	Despacho de aduana en Santos	4,00		
	Santos-São Paulo (depósito cliente), vía carretera	9,00	149,66	40
Terrestres: B-1	Rancagua-Mendoza, vía carretera (incluido transbordo Mendoza)	50,00		
	Mendoza-Buenos Aires, vía ferrocarril ²	44,00		
	Transbordo en Buenos Aires			
	Buenos Aires-Uruguaiana, vía ferrocarril ³	2,00		
	Transbordo en Uruguaiana			
	Despacho de aduana en Uruguaiana	2,00		
	Uruguaiana-Barra Funda, vía ferrocarril ⁴	25,00		
	Transbordo en Barra Funda	2,00		
	Barra Funda-São Paulo (depósito cliente), vía carretera	5,00	130,00	18
B.2	Rancagua-Osorno, vía ferrocarril ¹	15,00		
	Transbordo en Osorno	2,00		
	Osorno-Bariloche, vía carretera	25,00		
	Transbordo Bariloche	2,00		
	Intervención de aduana en Bariloche	2,00		
	Bariloche-Buenos Aires, vía ferrocarril ⁵	52,00		
	Transbordo en Buenos Aires			
	Buenos Aires-Uruguaiana, vía ferrocarril ³	2,00		
	Transbordo en Uruguaiana			
	Despacho de aduana en Uruguaiana	2,00		
	Uruguaiana-Barra Funda, vía ferrocarril ⁴	25,00		
	Transbordo en Barra Funda	2,00		
	Barra Funda-São Paulo (depósito cliente), vía carretera	5,00	134,00	21
B.3	Rancagua-Socompa, vía ferrocarril ⁶	40,60		
	Socompa-Santa Fe, vía ferrocarril ⁷	50,00		
	Santa Fe-Paraná, vía carretera (incluido transbordo)			
	Paraná-Uruguaiana, vía ferrocarril ³	2,00		
	Transbordo Uruguaiana			
	Despacho de aduana en Uruguaiana	2,00		
	Uruguaiana-Barra Funda, vía ferrocarril ⁴	25,00		
	Transbordo en Barra Funda	2,00		
	Barra Funda-São Paulo (depósito cliente), vía carretera	5,00	126,00	25
B.4	Rancagua-Las Cuevas, vía ferrocarril ⁸	22,00		
	Las Cuevas-Mendoza, vía ferrocarril ⁷	12,50		
	Transbordo en Mendoza	2,00		
	Mendoza-Buenos Aires, vía ferrocarril ²	44,00		
	Transbordo en Buenos Aires			
	Buenos Aires-Uruguaiana, vía ferrocarril ³	2,00		
	Transbordo en Uruguaiana			
	Despacho de aduana en Uruguaiana	2,00		

Continuación cuadro N.º 1 página anterior

OPCIONES	TRAMOS U OPERACIONES	GASTO POR TRAMO U OPERACION US\$/TON.	GASTO DIRECTO DEL ETM US\$/TON.	TIEMPO DE TPTE. PROMEDIO EN DIAS
	Uruguaiana-Barra Funda, vía ferrocarril ¹	25,00		
	Transbordo en Barra Funda	2,00		
	Barra Funda-São Paulo (depósito cliente), vía carretera	5,00	116,50	23
B.5	Rancagua-São Paulo (depósito cliente), vía carretera	170,00	170,00	12

¹Empresa Ferrocarriles del Estado de Chile, trocha 1.676 mm.²Línea Ferrocarril General San Martín, trocha 1.676 mm.³Línea Ferrocarril General Urquiza, trocha 1.435 mm.⁴Rede Ferroviaria Federal S.A. y Ferrovias Paulistas S.A. (ambas de trocha 1.080 mm.)⁵Línea Ferrocarril General Roca, trocha 1.676 mm.⁶Empresa Ferrocarriles del Estado de Chile, trocha 1.676 mm. en el tramo Rancagua-La Calera y trocha 1.000 mm. en el tramo La Calera-Socompa. En La Calera se cambian los bogies de los vagones.⁷Línea Ferrocarril General Belgrano, trocha 1.000 mm.⁸Empresa Ferrocarriles del Estado de Chile, trocha 1.676 mm. en el tramo Rancagua-Los Andes y trocha 1.000 mm., en el tramo Los Andes-Las Cuevas (interior límite túnel). En Los Andes se cambian bogies a los vagones.

Tradicionalmente, el transporte ferroviario internacional se ha caracterizado por el traspaso de la responsabilidad en el momento de entregar el vagón de carga en el punto de conexión entre las vías de dos empresas administradas por separado. De esta forma, el transporte ferroviario internacional es el resultado de la suma del servicio de transporte nacional de dos o más empresas interconectadas. Este tipo de servicio debe competir en el mercado del transporte internacional con medios como el carretero, en que el camión recorre toda la ruta amparado por la responsabilidad de un mismo porteador, lo que también ocurre con los medios de transporte marítimo y aéreo.

En algunos estudios realizados sobre los factores que inciden en la demanda de servicios de transporte internacional, se ha demostrado que ésta responde tanto al precio del transporte como a la buena calidad del servicio durante todo el trayecto. Los usuarios exigen que el empresario de transporte resuelva todos los problemas que se presentan en el traslado de las mercancías desde el punto de origen hasta el de destino. El transporte de

puerta a puerta tiene para los usuarios una importancia mucho mayor en el ámbito internacional que en el nacional. De ahí que la coordinación para obtener un servicio de transporte internacional adquiera mayor relevancia.

Teniendo en cuenta que los servicios requeridos por el tráfico internacional en las rutas ferroviarias internacionales lo continuarán proporcionando dentro de cada país las mismas empresas que tienen la responsabilidad del tráfico nacional, y que el tráfico internacional tiene para ellas, en la mayoría de los casos, un carácter marginal, es preciso analizar las exigencias de coordinación entre estas empresas por lo menos en los tres niveles siguientes:

a) *la coordinación operativa*, que comprende acuerdos respecto de itinerarios, intercambio de vagones, transbordos, documentación, etc., y que podría enfocarse como un asunto de facilitación, esto es de eliminación de trabas —físicas o administrativas— al expedito movimiento de los vagones en el tráfico internacional;

b) *la coordinación comercial*, que se refie-

re esencialmente a la clasificación de las relaciones con los usuarios, de tal modo que un cliente pueda resolver todos sus problemas a través de una sola empresa sin tener que recurrir separadamente a cada una de ellas. Esta coordinación debe incluir convenios sobre armonización de clasificadores de carga, fijación de tarifas, cancelación de fletes de origen a destino, promoción de ventas, atención de reclamaciones, etc., y

c) *la coordinación de programas y planes* que apuntan a mancomunar el estudio y realización de proyectos de inversión necesarios para mejorar la explotación de los tramos internacionales.

En 1964, por iniciativa de las empresas ferroviarias del cono sur de Sudamérica, cuyas redes conforman un sistema ferroviario internacional, se creó la Asociación Latinoamericana de Ferrocarriles (ALAF) con el objeto de "fomentar un transporte ferroviario seguro, eficiente y económico; estimular el comercio por ferrocarril y procurar la coordinación y progreso de los ferrocarriles e industrias ferroviarias latinoamericanas, como medio para lograr la integración social y económica en beneficio de los pueblos de América Latina".⁹⁸

Hasta la creación de la ALAF los ferrocarriles estuvieron sumergidos en sus problemas locales y las posibilidades de coordinación entre ellos eran mínimas. Desde los inicios de su acción, la ALAF atribuyó la mayor importancia al fomento del transporte ferroviario internacional y con el objeto de institucionalizar su labor en este sentido, estableció los Grupos Zonales con carácter binacional primero, y multinacional después, en la medida de las necesidades. El trabajo periódico de estos Grupos Zonales es un exponente típico de la colaboración entre países en desarrollo y ha permitido el contacto de los ejecutivos ferroviarios del más alto nivel para emprender la tarea de coordinación del tráfico ferroviario internacional.

Bajo el patrocinio y coordinación de la ALAF, han proliferado grandemente las reuniones de Grupos Zonales para analizar los problemas operativos de todas las conexiones

ferroviarias internacionales, con miras a mejorar los servicios de transporte ofrecidos a los usuarios, lo que permite abordar en el terreno una serie de medidas que van desde la coordinación de itinerarios y labores en las estaciones fronterizas de intercambio hasta el arriendo de equipos de tracción entre redes conectadas para facilitar la operación de los trenes. Para algunas conexiones, como las existentes entre Arica y La Paz y entre Los Andes y Mendoza, la ALAF impulsó la colaboración entre los ferrocarriles interesados para realizar estudios integrales encaminados a mejorar la coordinación de los servicios y la capacidad de transporte, aunque sus resultados son todavía limitados.

Gracias a la acción de estos Grupos se perfeccionaron los convenios de tráfico entre los ferrocarriles, y también bajo la dirección de la ALAF se ha elaborado un convenio tipo para orientar la modificación y ajuste de las normas que regulan los tráficos bilaterales con miras a su uniformidad.

A través de una experiencia de transporte transcontinental realizada en el marco de un proyecto conjunto de la CEPAL y el Instituto para la Integración de América Latina (INTAL), con la colaboración de la ALAF y las empresas ferroviarias de Chile, Argentina, Bolivia y Brasil en 1974, se logró demostrar la factibilidad técnica de este tipo de transporte entre Antofagasta y São Paulo, pero quedó de manifiesto la necesidad de contar con acuerdos institucionales que regularan el transporte ferroviario multinacional. Bajo la dirección y coordinación de la ALAF, y con la asesoría de la CEPAL y la experiencia y firme voluntad de las empresas ferroviarias de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay se estableció el Convenio de Tráfico Ferroviario Multinacional de Carga, llamado Convenio MULTILAF, cuya reglamentación se encuentra en plena vigencia, aun cuando persisten algunas disposiciones que presentan restricciones transitorias.

En el campo de los avances concretos en materia de transporte internacional, desde la creación de la ALAF es posible observar un incremento muy importante del transporte en varias conexiones internacionales y especialmente entre Bolivia y Brasil, y entre Argentina

⁹⁸ Estatuto de la Asociación Latinoamericana de Ferrocarriles, artículo 2.º

y Brasil, así como es posible también advertir una interesante corriente de tráfico de cobre por vía férrea desde Chile a Brasil en tránsito por Argentina, que ha demostrado la factibilidad técnica y económica del transporte ferroviario transcontinental sobre recorridos de más de 4.000 km. en competencia con otras opciones de transporte terrestre y marítimo.

La activa y creciente competencia que hoy enfrentan los ferrocarriles internacionales por parte del transporte carretero hace que su situación sea hoy mucho más difícil que hace 50 años. Sin embargo, la voluntad que se advierte ahora para asegurar la colaboración y coordinación indispensable entre las empresas nacionales de países vecinos permite augurar mejores perspectivas que en el pasado para un aprovechamiento más eficaz de las ventajas inhe-

rentes al medio ferroviario en los tráficos internacionales. Si se hubiera contado oportunamente con esta disposición y voluntad en el pasado, la historia económica de la subregión hubiera sido diferente y la integración regional hubiese sido una realidad en el momento en que algunos visionarios la anticiparon como un sueño del futuro.

La creación de la ALAF ha operado un cambio profundo en la actitud de los ferrocarriles frente al tráfico ferroviario internacional, cuyas repercusiones todavía no es posible evaluar por falta de perspectiva histórica, pero es muy probable que en los años venideros se analice la historia de los ferrocarriles internacionales de Sudamérica dividiéndola en dos etapas: antes de la ALAF y después de la ALAF.