



USAL
**UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR**

**Facultad de Ciencias Sociales
Escuela de Relaciones Internacionales**

Tesis de licenciatura

Las unidades políticas subnacionales y la política exterior. El proyecto de rehabilitación del Ferrocarril Trasandino por la provincia de Mendoza (1998-2007)

Alumno: Pio de Elia
Carrera: Relaciones Internacionales
Contacto: piotxo@gmail.com
Tutor: Dr. Alejandro Rascovan
Fecha: 06/04/2018

TRABAJO DE INVESTIGACION FINAL

RR.II.:

Las unidades políticas subnacionales y la política exterior. El proyecto de rehabilitación del Ferrocarril Trasandino por la provincia de Mendoza (1998-2007)

Pio de Elia – Plan 95
DNI 23.473.699
piotxo@gmail.com

Índice

Índice de figuras	3
1. Introducción	4
1.1. Consideraciones Metodológicas y Teóricas.....	5
1.1.1. <i>Determinación del tema de estudio</i>	5
1.1.2. <i>Objetivo General.....</i>	6
1.1.4. <i>Hipótesis.....</i>	7
1.1.5. <i>Pregunta problema</i>	7
1.1.6. <i>Tipo de investigación y metodología.....</i>	7
1.2. Marco teórico conceptual.....	8
1.2.1. <i>Evolución del concepto de actor en la teoría de las relaciones internacionales</i>	8
1.2.2. <i>Actores subnacionales.....</i>	9
1.2.3. <i>El estado en discusión.....</i>	10
1.2.4. <i>Actores subnacionales y política exterior.....</i>	12
1.2.5. <i>Actor internacional</i>	18
1.2.6. <i>Acciones de gestión externa:.....</i>	19
1.2.7. <i>Entidad política subestatal</i>	21
2. La provincia de Mendoza y su política exterior	22

2.1.	Actores relevantes	22
2.2.	Mendoza: antecedentes de gestión externa	26
2.2.1.	Relación de Mendoza con Chile	28
2.3.	Complementación nación-provincia.....	31
2.4.	Chile y la paradiplomacia	33
2.5.	Participación del sector privado.....	34
3.	Mendozay el FFCC Trasandino: 1998-2007	36
3.1.	Origen y ocaso: 1910-1984.....	36
3.2.	Los años 90 y la oportunidad de Mendoza	38
3.3.	Infraestructura de transportes e integración regional	40
3.4.	El dique embalse Potrerillos y el Ferrocarril Trasandino	45
3.5.	Intervención del Congreso y del ejecutivo: Ley 25.472 y veto presidencial	51
4.	Conclusiones	63
5.	Bibliografía.....	67
6.	Anexos.....	73

Índice de figuras

Figura 1: Descentralización y política exterior subestatal en el proyecto Trasandino Central.....	22
Figura 2: Mapa ferrocarril Trasandino central.....	36
Figura 3: Trazado del Trasandino a ambos lados de la frontera	62



1. Introducción

El tema de esta investigación es el papel de las unidades políticas subnacionales en la política exterior. La elección del tema surgió a partir de la atención creciente que la relación entre las unidades subnacionales y la política exterior ha venido recibiendo por parte de la comunidad académica desde los años 70 del siglo pasado. Sin embargo, la aplicación de estas ideas a casos concretos de análisis, en especial sobre América Latina, no es numerosa. Por otro lado, si bien la investigación sobre la temática es profusa, “los esfuerzos para ordenarla sistemáticamente desde la perspectiva del encuadre teórico son más recientes y menos abundantes” (Luna Pont, 2010, p.51).

Esto se relaciona con la aparición de nuevos actores y su repercusión teórica en el campo de las relaciones internacionales. Según Russell (2006): “La novedad del fenómeno reside en la diversificación cuantitativa y cualitativa de los sujetos que participan en la escena internacional, y no en la existencia de otros actores que habrían arrebatado al Estado-nación el monopolio de las relaciones internacionales” (P.17).

La elección del caso de la provincia de Mendoza y su proyecto de rehabilitación del FFCC Trasandino se decidió a partir de las siguientes particularidades que nos parecieron significativas para los temas analizados en el presente trabajo. Primero, fue una iniciativa de política pública impulsada por un gobierno provincial. En segundo lugar, para que el proyecto pudiera desarrollarse, era necesaria la participación del gobierno nacional, ya que el ferrocarril era, hasta ese momento, propiedad del Estado nacional. En tercer lugar, como la traza del ferrocarril atravesaba los Andes, el proyecto requería la participación del Estado chileno.

La pertinencia del tema está dada por la creciente intervención de provincias argentinas en asuntos de política exterior, impulsada a partir de tres situaciones concatenadas. La profundización del proceso de globalización, los procesos de

integración regional y la reforma constitucional del año 94, en la cual se incluyó un artículo, el n° 124, que habilita a las provincias a firmar convenios internacionales (Rodríguez Giavarini, 2008).

Si bien a la fecha (2018) el artículo 124 no ha sido reglamentado, su importancia radica en las posibilidades que abre a las provincias argentinas. Las habilita a mantener lazos de diferente índole con otras regiones y países, con las limitaciones que el mismo artículo impone. Esto plantea un desafío a la política exterior nacional teniendo en cuenta la posibilidad de que se susciten conflictos en base a objetivos e intereses distintos que puedan desarrollarse entre el Estado nacional y las provincias, y las necesarias instancias de coordinación entre las acciones de ambos estados, para que el conjunto de ambas redunde en potenciar los intereses de unos y otros.

La investigación se realizó a partir del análisis de bibliografía sobre la historia del ferrocarril Trasandino, además de fuentes de diversos autores que nos permitieron realizar un enfoque teórico sobre el accionar de las unidades subnacionales en cuestiones relacionadas con la teoría de las relaciones internacionales, la política exterior, historia argentina, transporte e infraestructura, políticas públicas y temas de paradiplomacia.

1.1. Consideraciones Metodológicas y Teóricas

1.1.1. Determinación del tema de estudio

Las unidades políticas subnacionales y la política exterior. El proyecto de rehabilitación del Ferrocarril Trasandino por la provincia de Mendoza (1998-2007) como ejemplo de iniciativa de política exterior subestatal.

La idea general del trabajo es explorar la relación entre las acciones de política exterior de las unidades políticas subnacionales (en el caso argentino específicamente las provincias) y la política exterior del estado central, a través

del análisis de las diferentes corrientes teóricas que abordan el tema y el estudio del caso del Ferrocarril Trasandino.

El interés es indagar acerca de cómo se relacionan las acciones de gestión externa de las unidades políticas subnacionales con la política exterior nacional a través de la existencia o no de una actuación coordinada, de un eficiente o ineficiente reparto de tareas e incumbencias y la definición de los intereses respectivos entre las acciones de política exterior subnacionales y la política exterior nacional.

El estudio del caso del ferrocarril trasandino sirve a dos propósitos: por un lado analizar cómo se llevó a cabo la mencionada política a la luz de los puntos de interés definidos en el párrafo anterior. El segundo es identificar, a partir del análisis del caso, las condiciones de posibilidad y las limitaciones existentes para lograr una coordinación eficiente entre las distintas políticas exteriores, teniendo como horizonte la maximización del margen de maniobra posible de un país a través de la política exterior, en un mundo de rápido cambio y alta complejidad.

1.1.2. Objetivo General

Describir la política exterior de la provincia de Mendoza, en tanto unidad subnacional, en el marco del proyecto de rehabilitación del Ferrocarril Trasandino entre los años 1998 y 2007.

1.1.3. Objetivos Específicos

A. Identificar los actores intervinientes y sus respectivos intereses dentro del estado provincial, el estado nacional y los existentes tanto a nivel regional en general como en Chile en particular relacionados con el tema de estudio.

B. Explicar obstáculos y condiciones de posibilidad en el desarrollo del plan de recuperación del Ferrocarril Trasandino en relación con los actores involucrados.

1.1.4. Hipótesis

Las acciones de política exterior son, dentro de las posibilidades y opciones que tienen las unidades políticas subnacionales en la Argentina, una herramienta potencialmente eficaz para llevar adelante sus objetivos de desarrollo económico y social.

1.1.5. Pregunta problema

En qué medida era posible y viable, para la provincia de Mendoza, llevar adelante con éxito un proyecto de esa envergadura, teniendo en cuenta las dificultades inherentes al caso, como la no posesión de la propiedad del ferrocarril y la falta de canales institucionales de coordinación y cooperación con otros actores intervinientes del Estado nacional.

1.1.6. Tipo de investigación y metodología

La investigación será de tipo descriptivo. Una descripción cualitativa del recorrido del proyecto promovido por la provincia de Mendoza de volver a poner en funcionamiento el Ferrocarril Trasandino, que cruza la cordillera de los Andes desde esa provincia hasta el lado chileno. Describir las distintas etapas que fue atravesando el proyecto, e identificar los actores involucrados y sus intereses y cómo intervinieron en el mismo las distintas coyunturas políticas nacionales e internacionales, así como el rol de las estructuras jurídico institucionales intervinientes. Esto lo haremos con la ayuda de la bibliografía elegida, tanto la que aborda el proyecto mendocino del FFCC Trasandino como aquella que nos brinda herramientas teóricas e históricas acerca del desarrollo

de la temática de las acciones de política exterior de las unidades subnacionales, para el desarrollo de este trabajo de integración final.

Para esto comenzaremos delineando el trayecto que en la teoría tiene el interés por el accionar internacional de otros actores diferentes del estado, en este caso particular las unidades políticas subnacionales y haremos un recorrido por los diferentes desarrollos teóricos pertinentes, hasta llegar al encuadre teórico que creemos mejor se adapta al estudio del caso del trabajo.

1.2. Marco teórico conceptual

1.2.1. Evolución del concepto de actor en la teoría de las relaciones internacionales

El marco teórico conceptual que utilizaremos se asienta sobre distintas aproximaciones teóricas que se han hecho desde la teoría de las relaciones internacionales a la cuestión de las unidades políticas subnacionales como actores de política exterior.

¿Cuáles son los actores de la política internacional? Es decir, aquellos capaces de ejercer influencia y movilizar recursos para alcanzar sus objetivos. Esta pregunta ha sido una de las cuestiones centrales que ha intentado responder la teoría de las relaciones internacionales.

La definición más fuerte ha sido la de la teoría realista, para la cual el estado nación es el único actor relevante de la política internacional. Esta visión estatocéntrica ha sido la más influyente durante la posguerra y su influencia en la disciplina ha sido determinante, siendo el punto de referencia sobre la cual se han elaborado diferentes definiciones sobre el concepto de actor (García Segura, 1993).

Es durante el periodo de la guerra fría cuando la cantidad de actores con capacidad de influir en los asuntos internacionales fue en aumento. Desde el