



# Universidad del Salvador

Facultad de Ciencias Sociales

Carrera de Relaciones Internacionales

Tesis de Licenciatura

**Inserción internacional de la Provincia del Neuquén**  
Incidencia en la agenda nacional de política de integración fronteriza  
con la República de Chile (2015-2019)

**Autora: Delfina Braggio**

Tutora de Tesis: Dra. Celia Romina Bruculo

*Buenos Aires, diciembre de 2020*

## Resumen

En un mundo cada vez más globalizado, las entidades subnacionales han ido desarrollando diferentes estrategias de inserción internacional. En este contexto, el accionar internacional de las provincias argentinas adquiere cada vez mayor importancia, principalmente en lo que respecta a la profundización de la relación bilateral con Chile. En la presente investigación se analiza la gestión internacional de la Provincia del Neuquén durante el periodo 2015-2019, haciendo énfasis en su incidencia en la agenda nacional de integración fronteriza con Chile. Para ello, se realiza un recorrido histórico, jurídico e institucional de la relación bilateral, se identifican las principales áreas temáticas en las cuales la provincia tuvo incidencia en la agenda nacional y se analizan las interacciones entre provincia y nación en la evolución de los temas de la agenda de integración fronteriza.

**Palabras Clave:** gestión internacional, Provincia del Neuquén, actor internacional subnacional, integración fronteriza, Argentina, Chile.



USAL  
UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR

## Índice

1. Introducción.....	4
PARTE I: Consideraciones preliminares.....	6
2. Marco teórico-conceptual .....	6
2.1. <i>Características de un sistema internacional interdependiente</i> .....	6
2.2. <i>Revisando los conceptos de “actor internacional” y de “actor internacional subnacional”</i> .....	7
2.3. <i>Política Internacional Subnacional</i> .....	9
2.4. <i>Analizando el caso argentino</i> .....	12
2.5. <i>Integración y desarrollo de fronteras</i> .....	16
3. Aspectos Metodológicos .....	18
4. Antecedentes históricos de la integración fronteriza entre Chile y Argentina ....	20
PARTE II: Análisis de la gestión internacional de la Provincia del Neuquén .....	29
5. Caracterización de la Provincia del Neuquén.....	29
6. Infraestructura y conectividad para la integración .....	35
6.1. <i>Paso Pino Hachado</i> .....	37
6.2. <i>Corredor Bioceánico del Sur y Tren Trasandino del Sur</i> .....	38
6.3. <i>Paso Cardenal Samoré</i> .....	43
6.4. <i>Desarrollo de los pequeños pasos fronterizos</i> .....	47
6.5. <i>Conclusiones parciales</i> .....	52
7. Comercio y Producción .....	53
7.1. <i>Plataforma de integración comercial</i> .....	54
7.2. <i>Encadenamientos productivos</i> .....	57
7.3. <i>Desarrollo energético</i> .....	59
7.4. <i>Conclusiones Parciales</i> .....	62
8. Turismo.....	64
8.1. <i>Plan Turístico Provincial 2015-2019</i> .....	66
8.2. <i>Circuitos Turísticos Integrados</i> .....	68
8.3. <i>Acciones de promoción turística conjunta</i> .....	73
8.4. <i>Conectividad aérea</i> .....	75
8.5. <i>Conclusiones parciales</i> .....	77
9. Gestión Ambiental.....	79
9.1. <i>Mecanismos de Gestión Integrada: Reserva de Biósfera y Parques Nacionales Conjuntos</i> .....	79
9.2. <i>Gestión de riesgo en emergencias y desastres</i> .....	84
9.3. <i>Recursos hídricos compartidos</i> .....	85

9.4. Conclusiones Parciales.....	87
PARTE III: Conclusiones.....	89
10. Conclusiones.....	89
11. Bibliografía.....	95
12. Portales y Noticias.....	101



USAL  
UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR

## 1. Introducción

El fin de la Guerra Fría trajo consigo una reconfiguración del sistema internacional, marcada por procesos de interdependencia y transnacionalización, en donde el Estado dejó de ser el actor central o único de las relaciones internacionales para darle lugar al surgimiento de nuevos actores (Keohane y Nye, 1988). Específicamente, dentro de este nuevo grupo de actores encontramos a las entidades subnacionales, quienes fueron desarrollando estrategias de inserción internacional a las cuales el Estado no siempre pudo dar una respuesta integradora, y muchas veces este protagonismo subnacional desafió a la propia política exterior nacional.

América latina no se mantuvo al margen de este proceso y experimentó los fuertes vínculos que provenían dichas unidades subnacionales, los cuales trascienden las fronteras estatales. Tal es el caso de Argentina y Chile, en donde mencionados vínculos han sido una pieza clave en el establecimiento y profundización de la relación bilateral desde el retorno a la democracia en ambos países, es decir, 1983 en Argentina y 1990 en Chile.

En este contexto se enmarca la presente tesis, cuyo **objetivo general** es:

- Analizar la incidencia de la gestión internacional de la Provincia del Neuquén en la agenda nacional de política de integración fronteriza con Chile en el período 2015-2019.

Se formularon los siguientes **objetivos específicos**:

- Contextualizar históricamente los acontecimientos e instrumentos jurídicos que contribuyeron al establecimiento de una agenda de integración fronteriza entre Chile y Argentina, haciendo énfasis en el rol de los actores subnacionales.
- Identificar y desarrollar las principales áreas temáticas en las cuales la provincia tuvo incidencia en la agenda nacional.
- Analizar las interacciones entre provincia y nación en la evolución de los temas de la agenda de integración fronteriza, a partir de la siguiente tipología: acciones propias, acciones coordinadas, acciones de lobby y acciones concertadas <sup>1</sup> (Zubelzú, 2006).

Como hipótesis de trabajo, esta investigación parte del supuesto de que la Provincia del Neuquén ha desplegado en el periodo de tiempo abordado (2015-2019) una determinada capacidad de actuación y gestión política internacional que influyó en la

---

<sup>1</sup> La tipología propuesta será desarrollada en el apartado teórico correspondiente.

toma de decisiones a nivel nacional en materia de integración fronteriza con Chile. Mencionada unidad subnacional mantuvo intensas relaciones con sus contrapartes trasandinas ya sean políticas, culturales, comerciales, turísticas, ambientales, en materia de salud y educación, entre otras, generando estrechos lazos entre sí.

Se observa a lo largo de esta tesis cómo estos actos se fueron consolidando en las relaciones de política exterior nacionales a través de la suscripción de distintos acuerdos, la concreción de diversas obras públicas, la instrucción de metodologías de trabajo conjunto en organismos de Argentina y Chile, entre otros.

Atento la vasta agenda de temas de diversa índole con la que la relación de Neuquén con sus contrapartes chilenas cuenta, se procedió a contrastar la hipótesis de trabajo a través de una selección de variables que busca incorporar distintos aspectos del amplio abanico de temas que conforman la agenda de integración fronteriza binacional.

A tal fin, en la Parte I de esta investigación se proveerá un marco de herramientas teórico-conceptuales que servirán para el análisis y comprensión del fenómeno de estudio a lo largo del trabajo de investigación y se presentarán los métodos y herramientas metodológicos utilizados para el análisis de los datos e información. Asimismo, se analizará de manera general el marco histórico de la relación entre Argentina y Chile desde el regreso de la democracia en nuestro país, y específicamente de la relación entre Neuquén y Chile.

La Parte II se abocará al análisis específico de la gestión internacional de Neuquén, realizando en primer lugar una caracterización de la provincia y, posteriormente, desarrollando los temas de agenda específicos identificando aquellas acciones provinciales con clara incidencia en las decisiones de política exterior a nivel nacional en materia de integración fronteriza con Chile. De este modo, este apartado se subdividirá en cuatro capítulos que responden a las variables de investigación elegidas: a- infraestructura y conectividad, b- comercio y producción, c- turismo y d- gestión ambiental, cada uno con sus conclusiones parciales.

Finalmente, la Parte III incluye las conclusiones y reflexiones sobre las cuestiones trabajadas a lo largo de la investigación a modo de analizar las variables seleccionadas, el alcance de los objetivos metodológicos enunciados y la hipótesis de trabajo propuesta.

## **PARTE I: Consideraciones preliminares**

### **2. Marco teórico-conceptual**

El presente apartado tiene como objetivo exponer el marco de herramientas conceptuales que servirán para el análisis y comprensión del fenómeno de estudio. El mismo se abordará desde la disciplina de las Relaciones Internacionales y el surgimiento dentro de ella de una serie de aportes teóricos y debates sobre la comprensión del modo en que se insertan las entidades subnacionales en el plano internacional. Esto responde al necesario requerimiento, presente en toda investigación o proyecto que inicia, en relación a consideraciones que conforman la realidad que se desea conocer (Dalle, Boniolo, Sautu & Elbert, 2005).

#### **2.1. Características de un sistema internacional interdependiente**

A partir de la segunda mitad del Siglo XX, el sistema internacional comenzó a experimentar ciertas transformaciones que modificaron el carácter central y unitario del Estado Nación, imperante hasta ese momento, y se comenzaron a cuestionar los supuestos básicos del paradigma realista, y su posición dominante, para comprender la realidad internacional. De acuerdo a esta teoría, los Estados, en tanto unidades coherentes, son los actores dominantes en la política mundial; la fuerza (o la amenaza de empleo de la fuerza) es un instrumento utilizable y eficaz en la política; y en política mundial la seguridad militar predomina sobre los asuntos económicos y sociales (Keohane y Nye, 1977).

En el marco de dichas transformaciones, hacia la década del 70, no solo los temas de seguridad y defensa pasaron a un segundo plano dando lugar a aquellos de carácter económico-social, sino que también la escena global presencié una ampliación del número y tipo de actores que intervienen en ella (García Segura, 1993). A raíz de las limitaciones de la visión estatocéntrica del paradigma realista para dar respuesta suficiente a estos cambios, surgieron nuevas perspectivas teóricas dentro de las cuales es necesario destacar la Teoría de la Interdependencia Compleja de Keohane y Nye (1977). Estos autores, plantearon la existencia de canales múltiples que conectan las sociedades, formales e informales, que comprenden diversos tipos de relaciones. En primer lugar, mencionan las relaciones interestatales, canales normales supuestos por los realistas. En segundo lugar, las relaciones transgubernamentales, las cuales se dan entre organizaciones internacionales gubernamentales o sus subunidades, y aparecen cuando se

flexibiliza el supuesto realista de que los Estados actúan coherentemente como unidades. En tercer lugar, hacen mención de las relaciones transnacionales, aquellas entre organizaciones transnacionales, sus subunidades y ciertos individuos, las cuales aparecen cuando se flexibiliza el supuesto de que los Estados son las únicas unidades. Asimismo, la interdependencia compleja supone que existe una ausencia de jerarquía en los temas de la agenda de relaciones interestatales, es decir que la seguridad militar no domina consistentemente dicha agenda (Keohane y Nye, 1977).

En este sentido, de acuerdo a esta propuesta teórica el Estado Nación puede quedar excluido de determinadas relaciones relevantes a nivel internacional, ya que un organismo gubernamental puede relacionarse con otro a través de las fronteras nacionales, sin la necesidad de hacerlo a través de las oficinas de relaciones exteriores (Keohane y Nye, 1977).

La interdependencia plantea un incremento del número y tipo de actores que en la década del 70 se manifestaron activos en la escena internacional, incluyendo empresas multinacionales, grupos de presión, organizaciones no gubernamentales, ministerios o agencias gubernamentales, entre otros. A pesar de que Keohane y Nye no abordaron específicamente la naturaleza de la acción internacional de las unidades subnacionales, contribuyeron a ampliar la disciplina teniendo en cuenta la interacción de actores de distinta naturaleza en un escenario internacional cada vez más transnacionalizado y en constante cambio.

## **2.2. Revisando los conceptos de “actor internacional” y de “actor internacional subnacional”**

Una vez consolidados los cambios en el sistema internacional mencionados anteriormente, los criterios utilizados para definir a un “actor internacional” también fueron modificados. Tradicionalmente, dicha definición estaba ligada al reconocimiento jurídico internacional de una entidad, tal como lo establecía la teoría realista. Bajo el nuevo paradigma incidido por el corpus conceptual de la interdependencia compleja, los requisitos para que un ente pueda considerarse actor internacional comenzaron a ser de tipo funcional (García Segura, 1993). Tal como lo establece Russell (2010), para que una entidad sea considerada un actor internacional tiene que poseer los siguientes atributos:

- a) grado de autonomía;
- b) capacidad o habilidad para movilizar recursos, ejercer influencia y alcanzar objetivos; y

c) continuidad e importancia de las funciones que se desarrollan.

Por su parte, Barbé (1995) agrega que la condición de actor está ligada a necesidades concretas y temporales, es decir, de acuerdo al contexto y a cómo evoluciona la agenda internacional, por lo tanto, plantea que el actor es relativo y temporal.

Con respecto a la autonomía del actor subestatal frente al gobierno central, Oddone (2019) establece que la misma no implica una atomización del poder del Estado sino una mayor potestad en la coordinación y gestión de los recursos, bajo una idea de poder compartido, como ya había señalado en su propio estudio de 2008.

De esta manera, se puede afirmar que el objeto de estudio de la presente investigación, la Provincia del Neuquén, puede ser considerada un actor internacional en tanto posee habilidad y capacidad para movilizar recursos y ejercer influencia sobre el comportamiento de otros actores del sistema internacional, en virtud de su autonomía, referida a la autonomía constitucional delegada del poder nacional. Más adelante se hará mención de cómo se da la interacción entre la provincia y el Estado nacional en el caso argentino.

Una vez delimitada la noción de actor internacional, y asumiendo que los entes subnacionales están comprendidos dentro de esta categoría, es necesario definir el concepto de “entidad política subestatal”. Para ello se tomará la definición propuesta por García Segura (1996), quién establece que dicho concepto hace referencia a tres características básicas de estos actores. En primer lugar, son entes territoriales, es decir, poseen una base física precisa. En segundo lugar, son gubernamentales. Finalmente, afirma que son unidades constituyentes de un Estado compuesto, o de un Estado unitario con una administración territorial diversificada.

Por otro lado, las unidades subnacionales han sido clasificadas como actores internacionales mixtos, ya que pueden ser considerados más que una simple división administrativa del gobierno central y disponen una serie de atributos, como capacidad normativa, territorio, sistema de partidos, identidad colectiva, entre otros, cercanos a los de los Estados soberanos. Además, pueden adoptar estrategias internacionales con mayor libertad que estos últimos, pueden escoger en qué ámbitos quieren estar presentes, colaborar con acciones, combinar instrumentos y crear alianzas propias del mundo gubernamental y del no gubernamental de forma continua o discontinua (Sánchez Cano, 2015, como se citó en Oddone, 2019).

### 2.3. Política Internacional Subnacional

A pesar de que la presencia a nivel internacional de los gobiernos subnacionales no es un fenómeno reciente, recién en la década de los 80 aparecieron los primeros trabajos teóricos que centraron su atención en ellos como actores internacionales y en su actividad transnacional. Este fenómeno ha sido frecuentemente caracterizado como “paradiplomacia”, siendo autores como Ivo Duchacek y Panayotis Soldatos sus primeros exponentes. En su origen, Duchacek utilizó el término “microdiplomacia”, pero debido a que podía inferirse cierto sentido derogatorio del mismo decidió aceptar el término “paradiplomacia”, propuesto por P. Soldatos, ya que “(...) no solo no conlleva ninguna connotación derogatoria, sino que “para-” expresa adecuadamente lo que significa: actividades paralelas a, a menudo coordinadas con, complementarias a, y, a veces, en conflicto con la “macrodiplomacia” centro a centro”<sup>2</sup> (Duchacek, 1990), en palabras del autor.

A partir de ese entonces, el término paradiplomacia adquirió gran difusión, siendo definida como:

La participación de los gobiernos no centrales en las Relaciones Internacionales, a través del establecimiento de contactos permanentes o ad hoc con entidades públicas o privadas extranjeras muy diversas, con el propósito de promover diversos aspectos socioeconómicos, culturales o medioambientales, así como cualquier otra dimensión exterior de sus propias competencias constitucionales (Cornago Prieto, 2010).

A pesar de ello, en el contexto de esta investigación se prefiere emplear el concepto de “gestión internacional” o “gestión externa” para caracterizar el accionar internacional de los gobiernos no centrales, adoptados por primera vez por Colacrai y Zubezú (1994), ya que resultan más adecuados para aplicar al caso argentino. Ambas autoras señalan que el uso del término paradiplomacia puede interpretarse como una actividad que duplica o compite con la política exterior llevada a cabo por el gobierno nacional y que, además, en el contexto de nuestro país, el prefijo “para-” tiene una connotación negativa e incluso puede relacionarse con una actividad ilegal (parapolicial, paramilitar) más que con una actividad paralela (Zubezú, 2006).

En este marco, son varias las causas que llevan a las entidades subestatales a actuar en el escenario internacional. Siguiendo la clasificación propuesta por Ortega Ramírez

---

<sup>2</sup> Traducción propia de la autora.