

El vínculo de Santa Fe y Córdoba con Emiratos Árabes Unidos y Kuwait y sus implicancias sobre la relación entre estos últimos y el gobierno nacional (2015-2022)

The link between Santa Fe and Córdoba with the United Arab Emirates and Kuwait and its implications on the relationship between the latter and the national government (2019-2022)

Ornela Fabani¹

Resumen

En las últimas décadas ha tenido lugar una multiplicación de los actores que operan en la arena internacional. Entre estos últimos, los actores subnacionales, léase: las regiones, provincias y municipios, han asumido un papel cada vez más activo. El objetivo del trabajo se funda en analizar las características que presenta la paradiplomacia de las provincias de Santa Fe y Córdoba con EAU y Kuwait, así como también el impacto de la misma sobre relación entre estos países árabes y el gobierno nacional, en el periodo que se extiende entre 2015 y 2022. Al respecto, se concluye que los vínculos de amistad que los dos actores subnacionales argentinos han sabido construir con sus contrapartes del Golfo Árabe tienen un impacto positivo, potenciando la relación entre estos últimos y el gobierno nacional. En lo que respecta al diseño metodológico, el trabajo se sustenta en un diseño cualitativo, fundado en la recolección y el análisis de datos tanto en fuentes secundarias como primarias. En tanto, entre estas últimas, se destacan entrevistas no estructuradas a informantes clave que se desempeñan como funcionarios de las provincias de Santa Fe y Córdoba, así como también de la Cancillería argentina.

369

Palabras clave: paradiplomacia, Santa Fe, Córdoba, Kuwait, Emiratos Árabes Unidos.

Recibido: 23 de septiembre de 2022 ~ Aceptado: 28 de noviembre de 2022 ~ Publicado: 13 de febrero de 2023

¹ Doctora en Relaciones Internacionales (UNR), Magíster en Integración y Cooperación Internacional (CERIR-UNR) y Licenciada en Relaciones Internacionales. Docente de la Universidad Nacional de Rosario. Correo electrónico: ornela_fabani@hotmail.com

Abstract

In recent decades there has been a multiplication of actors operating in the international arena. Among the latter, the subnational actors, that's to say: the regions, provinces and municipalities, have assumed an increasingly active role. The objective of this paper is to analyze the characteristics presented by the paradiplomacy of the provinces of Santa Fe and Córdoba with the EAU and Kuwait, as well as its impact on the relationship of this Arab states with the national government, in the period that it extends between 2015 and 2022. Meanwhile, it is concluded that the bonds of friendship that Argentine subnational actors have been able to build with their peers from the Arabian Gulf have a positive impact, strengthening the relationship between the latter and the national government. Regarding the methodological design, the work rests on a qualitative design, based on the collection and analysis of data from both secondary and primary sources. However, among the latter, unstructured interviews with key informants who work as officials of the provinces of Santa Fe, Córdoba, as well as from the Argentine Foreign Ministry, stand out.

Keywords: paradiplomacy, Santa Fe, Córdoba, Kuwait, United Arab Emirates.

370

1. Introducción

En el marco de un escenario internacional que se encuentra en continua transformación, en las últimas décadas ha tenido lugar una multiplicación de los actores que operan en la arena internacional. Entre estos últimos, los actores subnacionales, léase: las regiones, provincias y municipios, han asumido un papel cada vez más activo. En la Argentina este proceso se inicia de manera incipiente con el retorno a la democracia, para adquirir mayor ímpetu durante la década del noventa, una etapa caracterizada por la descentralización y la apertura económica (Zubelzu y Colacrai, 2004).

Ahora bien, pese a que la internacionalización de los actores subnacionales ha sido una temática ampliamente estudiada, este trabajo busca poner el foco en una relación a la cual se le ha prestado escasa atención. Mas específicamente, el vínculo que han sabido construir las provincias argentinas con los países del Golfo Árabe, en este caso, Emiratos Árabes Unidos (EAU) y Kuwait.

Claro está que, si se toma en consideración al conjunto de las provincias argentinas, el acercamiento de las mismas a estos socios no tradicionales no ha tenido la misma intensidad ni trayectoria. Es precisamente en virtud de ello que se decide

trabajar con los casos de Santa Fe y Córdoba, que se destacan por ser los actores subnacionales que mayor atención han dispensado a estos vínculos.

Es importante subrayar que el acercamiento entre estos actores se inicia en un contexto signado por una aproximación entre los gobiernos centrales de los tres países de referencia. Sin ir más lejos, las relaciones entre la Argentina y los países del Golfo comenzaron a cobrar relevancia, particularmente, a partir de la segunda gestión del Frente Para la Victoria (FPV), durante el primer gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011). Ello en una etapa caracterizada por el debilitamiento de la influencia norteamericana en América Latina, la convergencia entre la región y el espacio de Medio Oriente, que ganó fuerzas con las primeras Cumbres América del Sur - Países Árabes (ASPA), asimismo, por la ofensiva diplomática que algunos de los países del Golfo protagonizaron en esta área.

Dicho esto, la relevancia de estudiar los vínculos con Kuwait y EAU se desprende del hecho de que en la actualidad estos países se encuentran entre los Estados de la región de Medio Oriente con los cuales la Argentina mantiene lazos más estrechos. Esto sin mencionar que se trata de países con los cuales existe amplia complementariedad económica, de Estados que, asimismo, gracias a sus reservas de hidrocarburos, han generado enormes recursos que hoy les permiten efectuar inversiones y proveer financiamiento (Fabani, 2018, 2021).

Hecha esta introducción, la pregunta que guía este trabajo de investigación es: ¿Qué características presenta la paradiplomacia de las provincias de Santa Fe y Córdoba con EAU y Kuwait y qué impacto tiene la misma sobre la relación entre estos últimos y el gobierno nacional, en el periodo que se extiende entre 2015 y 2022? Mientras tanto, el objetivo general del trabajo se funda en analizar las características de la paradiplomacia de las provincias de Santa Fe y Córdoba con EAU y Kuwait, así como también el impacto de la misma sobre relación entre estos últimos y el gobierno nacional, en el periodo que se extiende entre 2015 y 2022.

Tal como se adelantó previamente, las relaciones entre los actores subnacionales argentinos y las monarquías del Golfo han sido escasamente estudiadas. Existen trabajos que prestan atención a la internacionalización de los actores subnacionales en Argentina (Zubelzú y Colacrai, 2004; Zubelzú, 2004, 2006; Calvento, 2014, 2019; Nescier, 2017, Trebucq y Pizarro, 2016) y a la incidencia de su accionar sobre la política exterior (Zuccarino, 2020). Asimismo, pueden encontrarse numerosos trabajos que abordan las relaciones entre la Argentina y los actores que forman parte de la región de Medio Oriente (Carrancio 1998, Rein, 2007; Klich, 1997, Paredes, 2008). También puede darse cuenta de diversos *papers* enfocados específicamente en el devenir de las relaciones entre la Argentina y las monarquías del Golfo durante las gestiones de Cristina Fernández (Cuadros, 2011, Fabani, 2015)

Mauricio Macri (Fabani y Fernández Alonso, 2019) y Alberto Fernández (Fabani, 2021). No obstante ello, solo se encuentra un artículo que versa sobre las relaciones entre un actor subnacional, en este caso la provincia de Santa Fe, EAU y Kuwait, entre 2007 y 2017 (Fabani, 2018).

Teniendo en consideración este último trabajo, en este caso, el recorte temporal del estudio se extenderá entre 2015 y 2022. Al respecto, se escoge tomar como punto de partida el año 2015, en tanto, en el mes de diciembre de dicho año, se produjo la llegada al poder del gobernador Miguel Lifschitz² en Santa Fe y de Juan Schiaretti³ en Córdoba. Cabe destacar que, si bien Lifschitz fue reemplazado por Omar Perotti⁴ en 2019, quien gobierna la provincia hasta nuestros días, el gobernador Schiaretti fue reelecto para la misma fecha. Ahora bien, trabajar con el referido recorte permitirá no sólo dar continuidad al estudio sobre el devenir de los vínculos entre la provincia de Santa Fe y las naciones árabes de referencia, sino también conocer las características que presenta la aproximación de Córdoba a estos Estados. Todavía más, dado que se estudiarán dos administraciones consecutivas en ambas provincias, incluso que una de ellas cambia de tinte político durante el periodo bajo estudio, este recorte temporal también posibilitará analizar si estos vínculos se han caracterizado, o no, por su continuidad en el tiempo.

En torno a la perspectiva metodológica escogida para llevar adelante el trabajo, se opta por un diseño cualitativo. Como correlato, el trabajo se apoya en fuentes primarias: publicaciones y notas de prensa de las provincias de Santa Fe y Córdoba, declaraciones de altas autoridades provinciales y entrevistas semi-estructuradas a funcionarios de las provincias de Santa Fe y Córdoba, así como también de la Cancillería Argentina. En tanto, como fuentes secundarias se emplean: libros y publicaciones de diversos centros de investigación y artículos de prensa local, nacional e internacional. En otro orden, en lo que atañe a las técnicas de recolección de información, se recurre a la observación de datos o documental. Mientras que, con vistas a enriquecer el resultado final del trabajo, también se prevé efectuar entrevistas semiestructuradas a informantes clave. Finalmente, las técnicas de análisis de datos a emplearse son el análisis documental y el análisis de contenidos.

Para cerrar este punto, en lo que respecta a la organización del trabajo, el próximo apartado se aboca a estudiar una serie de conceptos y categorías centrales para el análisis. El siguiente se centra en las características del vínculo entre las provincias argentinas y los actores del Golfo Árabe. A posteriori se atiende al

² Miguel Lifschitz perteneció a las huestes del Partido Socialista y se desempeñó como gobernador de la provincia de Santa Fe durante el período 2015-2019.

³ Juan Schiaretti, quien gobierna la provincia de Córdoba desde 2015, es integrante del Partido Justicialista.

⁴ Omar Perotti, electo en 2019 pertenece al Partido Justicialista.

impacto de estos vínculos sobre la relación entre los últimos y el gobierno central. Por último, se presentan las consideraciones finales del trabajo.

2. Precisiones conceptuales

Este apartado apunta a trabajar sobre una serie de conceptos que resultan centrales para el análisis. Entre ellos sobresale el de política exterior, que debe ser comprendida como una política pública que se expresa en un conjunto de decisiones y acciones tomadas por los gobernantes de un Estado, en respuesta a ciertas demandas y determinantes internos tanto como externos, calculadas para cambiar o preservar las condiciones del contexto internacional, siempre con el objetivo de promover los intereses y valores del Estado en el sistema internacional (Perina, 1988, p.13). En tanto, entender a la política exterior como una política pública supone pensar a la misma en término de las “acciones, objetivos y pronunciamientos que los gobiernos adoptan sobre un asunto en particular, los pasos seguidos (o no seguidos) para su implementación, y las explicaciones dadas por lo sucedido (o no sucedido)” (Wilson, 2006, p.154).

Ahora bien, es importante subrayar que esta política exterior, concebida como política pública, es potestad exclusiva del Estado (Zubelzú, 2006). En esta misma dirección Zuccarino (2020) señala que una de las características de la política exterior es su carácter estatal, es decir, sólo los Estados son capaces de ejecutarla, en tanto y en cuanto disponen de los atributos necesarios para hacerlo, léase: capacidad jurídica internacionalmente reconocida y capacidad política de acción.

Ahora bien, desde la década del setenta, con la aparición de la Teoría de la interdependencia compleja, se hace evidente que las relaciones internacionales ya no son patrimonio exclusivo de los Estados centrales pues, complementariamente a los mismos, surgen nuevos actores, gubernamentales y no gubernamentales, que dan origen a una nueva y compleja trama de relaciones transnacionales e intergubernamentales (Keohane & Nye, 1989).

Entre los nuevos actores de carácter gubernamental que emergen en el escenario internacional puede darse cuenta de los actores subnacionales, entendidos éstos como “unidades institucionales o niveles del Poder Ejecutivo, que son componentes de un Estado nacional: ciudades, estados, regiones, provincias, municipios u otros poderes locales” (Fronzaglia 2005 citado por Calvento, 2014, p. 44).

Ahora bien, en línea con lo expuesto, las entidades subnacionales no son actores que participen en el proceso de toma de decisiones en lo que refiere al diseño de política exterior hacia la región de Medio Oriente. Por el contrario, la toma de decisiones respecto a este tema se centraliza en el Ejecutivo. Pese a ello, estos actores

sí pueden intentar incidir en los lineamientos de política exterior hacia la región y sus acciones pueden tener impacto sobre el devenir del vínculo entre estos actores y el gobierno central.

En cuanto a la acción externa de las unidades subnacionales, diversos autores se han valido de distintos conceptos para definir a la misma. En este sentido, Zubelzú y Colacrai (1994) introducen la idea gestión externa o internacional, mientras Keating refiere a la nueva diplomacia regional (2001) y Calvento (2019) a la política internacional subnacional, solo por citar algunos aportes. No obstante, en este caso se sostiene que el accionar externo de los actores subnacionales ingresa en el ámbito de la paradiplomacia.

En torno a esta última, Duchacek (1984) define a la misma como las acciones que llevan adelante los gobiernos no centrales con centros culturales, comerciales e industriales de otros Estados, incluyendo las relaciones con los gobiernos extranjeros. De esta forma, el autor diferencia paradiplomacia de la diplomacia *per se*, en tanto la primera se centra en acciones más específicas sin tener por objetivo representar a una entidad territorial como un todo.

Cabe destacar que se coincide con Zeraoui, (citado por Farias Peña, 2014, p.160) respecto a que la paradiplomacia es exclusiva de los gobiernos locales y no de los actores no-estatales como empresas o universidades los cuales, si bien pueden desplegar actividades en el plano externo, no pertenecen a la categoría de autoridad gubernamental no central propia del quehacer paradiplomático.

En cuanto a los tópicos que las unidades subnacionales desarrollan en el plano externo De Marsilio (2006) destaca los temas económicos, que incluyen las cuestiones comerciales (promoción del comercio exterior e, incluso, de la inversión extranjera directa) y financieras; las problemáticas que surgen en torno a la infraestructura, más comunes a las entidades fronterizas; las cuestiones educativas, culturales y sociales. Además, el autor señala que estos actores también se ocupan de lo que clasifica como cuestiones varias, léase temas sanitarios, medioambientales y de cooperación judicial, solo por citar algunos (pp. 42-43).

En concordancia, Schiavon, Velasquez y Dávila (2008) subrayan que la paradiplomacia no se ocupa de los temas de alta política, como lo son la seguridad nacional, la defensa o la conformación de alianzas, sino de los temas de baja política, entre los que se destacan turismo, intercambios culturales, inversiones y comercio (p.8).

Hecha esta aclaración, De Marsilio (2006) concluye que el relacionamiento económico de los entes subnacionales es el fenómeno más destacado de su accionar externo (p.43). En este sentido, las provincias de Santa Fe y Córdoba no se presentan como una excepción, por el contrario, como se verá a continuación, éstas han buscado

acercarse a los actores del Golfo Árábigo con el fin último de hacer negocios, si bien en este caso también ha resultado crucial la búsqueda de obtener financiamiento externo. Con la particularidad de que este último ha llegado de manos de fondos soberanos. Al respecto, “un fondo de patrimonio soberano es un conjunto de capital controlado por un gobierno o entidad relacionada con el gobierno que invierte en activos que buscan rentabilidad por encima de la tasa de rendimiento libre de riesgo” (Balding, 2008, p. 9).

Por otra parte, considerando que este trabajo busca atender a las características que presenta el vínculo entre dos actores subnacionales argentinos y dos actores nacionales del Golfo, la clasificación propuesta por García Segura (1996) en torno a los distintos tipos de acción externa de las unidades subnacionales resulta de gran utilidad. Al respecto, la autora diferencia la acción externa de los actores subnacionales: conforme el nivel de implicación en el sistema internacional (presencia directa o indirecta), de acuerdo con el nivel de institucionalización del vínculo (contactos formales o informales), en base a la relación con la actividad exterior del Estado nacional (cooperación, conflicto o actuación paralela) y, asimismo, atendiendo a un criterio geopolítico (transfronteriza, transregional y global).

La presencia directa refiere a aquellos casos en los cuales la unidad subnacional actúa sin intermediación de un tercero, como es el caso del Estado nacional (García Segura, 1996, p.255). Mientras tanto, en aquellas oportunidades en las que el actor subnacional intenta incidir en la política nacional y presiona sobre el actor estatal, sin estar directamente presente en la arena internacional, se habla de presencia indirecta (García Segura, 1996, p.256). Ahora bien, cabe destacar que conforme con la clasificación propuesta por Zulbelzú (2006) estas acciones también pueden ser referidas como acciones propias o de *lobby*.

Continuando con la propuesta de García Segura (1996) las acciones informales son todas aquellas que desarrolla el actor subnacional sin necesidad de que exista un alto grado de institucionalización o del establecimiento de procedimientos específicos, abarcando desde los contactos informales entre grupos de la elite a comidas de negocios o comunicaciones telefónicas (p.256). Como contrapartida, las misiones comerciales e institucionales, la apertura de oficinas comerciales en el exterior, la recepción de misiones u autoridades extranjeras, entre otras, se encuentran en el ámbito de las acciones formales (p.257).

En base a la relación que exista entre el gobierno central y la unidad subnacional la acción externa de esta última podrá caracterizarse por la cooperación, el conflicto, o la actuación paralela con el Estado nacional. Primará cooperación cuando los objetivos de ambas partes resulten coincidentes y actuación paralela

cuando sin mediar un conflicto entre las partes su acción externa no resulte coordinada. En tanto, el conflicto se hace presente cuando el actor subnacional no encuentra sus intereses adecuadamente representados en el exterior, lo cual puede, incluso, redundar en que este último decida desarrollar su accionar externo sin prestar atención a los lineamientos propuestos por el gobierno central (García Segura, 1996, p.258). En esta línea, Zeroui (2016, p.6) habla de paradiplomacia negativa, dando cuenta de aquellos casos en los que se produce un choque entre la actividad de la región y la del gobierno nacional. Mientras que, Kincaid (1990) sostiene que el conflicto derivado del accionar externo de las unidades subnacionales se encuentra estrechamente ligado a los patrones de cooperación y conflicto vigentes al interior del propio Estado, sin ser fruto de una dinámica especial o independiente sino, por el contrario, de la reproducción del conflicto latente en otros ámbitos de las relaciones centrales-subnacionales.

Por último, García Segura (1996) diferencia: paradiplomacia regional transfronteriza, que supone contactos entre actores subnacionales a ambos lados de una frontera (p.259); paradiplomacia transregional, que responde a los vínculos entre gobiernos no centrales que no son vecinos, no obstante lo cual, los gobiernos nacionales sí lo son (p.260), y paradiplomacia global, que designa las relaciones que entablan los gobiernos no centrales con centros comerciales, industriales, culturales o con los diversos departamentos de los gobiernos nacionales que se encuentran en otros continentes (p.261).

En otro orden, al estudiar el accionar externo de las provincias, Zubelzú (2006) también incorpora variables que resultan de gran relevancia para el análisis. Entre ellas intensidad o activismo y continuidad en el tiempo de ese activismo, que serán oportunamente consideradas al momento de analizar el caso bajo estudio.

3. La internacionalización de Santa Fe y Córdoba y su acercamiento a EAU y Kuwait

Tal como se mencionó previamente, en la República Argentina, la gestión de las relaciones exteriores y la definición de la política exterior recae en el Poder Ejecutivo Nacional. En esta misma dirección, le incumbe al Congreso Nacional reglamentar el comercio con otros países (artículo 75 inc. 13 de la Constitución Nacional Argentina) y establecer los derechos de importación y exportación (artículo 75 inc. 1). Pese a ello, de acuerdo con el artículo 124 de la Constitución Nacional:

Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las

facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación, con conocimiento del Congreso Nacional. (Constitución de la Nación Argentina, Art. 124, 1994)

La importancia de este artículo viene dada a raíz de que el mismo reconoce la capacidad de las provincias de desempeñar acciones en el plano externo.

Tal como plantea Rodríguez Giavarini (2008) la internacionalización de las provincias no ha sido un proceso parejo. Al respecto, puede señalarse que uno de los dos actores subnacionales bajo estudio, la provincia de Córdoba, fue pionera en la materia, ya que desde mediados de la década del ochenta comenzó a desarrollar actividades en el plano externo (p.7). Entre ellas, apostó a la búsqueda de mercados y a la firma de convenios internacionales. Todavía más, implementó reformas organizacionales para fomentar su accionar internacional (Nescier, 2017, p.10). En esta misma dirección, la provincia de Mendoza también se caracteriza por ser una de las precursoras a la hora de entablar vínculos con otros actores gubernamentales, destacándose por su accionar dinámico, así como también por haber logrado amplia expertise en esta área (Zubelzú, 2006, p.153). Por otra parte, puede mencionarse el caso de provincias fronterizas, léase, Misiones, Río Negro y Salta, que contaron con un incentivo natural para la internacionalización. Como contrapartida, Santa Fe tuvo una incursión tardía en la materia. De hecho, este actor subnacional forma parte del grupo de provincias cuya salida al exterior parece responder a un proceso de emulación de las provincias anteriormente citadas (Colacrai y Zubelzú, 1994, p.16).

Ahora bien, en lo que respecta a los actores bajo estudio, resulta paradójico constatar que, pese a que Santa Fe no forma parte de los actores subnacionales que lideraron el proceso de salida al exterior de las provincias argentinas, sí ha sido pionera en lo que respecta al estrechamiento de vínculos con los países árabes de referencia.

A modo de antecedente, puede mencionarse que, ya en 1994, el Fondo Kuwaití para el Desarrollo Económico Árabe (KFAED), destinó 609 millones de dólares para la construcción de una ruta provincial. En aquella oportunidad Kuwait abrió una línea crediticia con Argentina en agradecimiento por el envío de naves a la guerra del Golfo y, en dicho marco, solo esta provincia del Litoral, que en ese entonces era gobernada por Carlos Reutemann (1991-1995), avanzó en la toma del mismo. En virtud de lo expuesto, Sacco (2020) señala que el acercamiento con el mundo árabe se gestó sobre la base de un vínculo de confianza, revestido de lo que la autora considera un antecedente decisivo, dado que las administraciones que se fueron sucediendo en el poder jamás entraron en cese de pago de aquel crédito; ni aún en los momentos más difíciles de la economía argentina.

De cualquier forma, es menester mencionar que los vínculos entre esta provincia y los actores árabes de referencia recién ganan fuerza bajo el gobierno de Hermes Binner (2007-2011), en una instancia en la cual las autoridades provinciales reconocían la necesidad de recibir “un shock de recursos económicos y de generación de infraestructura” (La Capital, 2010). Ahora, si bien la administración Binner impulsó los contactos con los citados países del Golfo Árabe, estos continuaron cimentándose durante las gestiones de sus sucesores, Antonio Bonfatti (2011-2015), Miguel Lifschitz (2015-2019) y Omar Perotti (2019-2023). De esta forma, a pesar de que, como bien señala Zubelzú (2004), la acción externa de las provincias no está exenta de los vaivenes que ocasionan los cambios políticos surgidos a raíz de los procesos electorales, vinculados no solo a la alternancia político partidaria sino también a recambios de las máximas autoridades provinciales dentro de una misma pertenencia partidaria, en este caso sobresale una continuidad en la apuesta de las autoridades provinciales por dar profundidad a estos lazos.

Mientras tanto, en lo que respecta a la provincia de Córdoba, Federico Trebucq⁵ señala que, “si bien no existe un pensamiento estratégico hacia Medio Oriente, respecto a lo que sería un plan de internacionalización”, la región es vista como “un mercado emergente, como un espacio de oportunidades comerciales y de financiamiento”. En esta línea, y en lo que respecta a los países bajo estudio, existen registros que dan cuenta de que, en 2011, funcionarios provinciales participaron de una Misión Comercial e Institucional de la Región Centro con destino a EAU. En tanto, en 2012 y 2013, el secretario de Integración Regional y Relaciones Internacionales, Herman Olivero, se reunió con el embajador de Kuwait en Argentina, con el objetivo de favorecer el acercamiento entre el gobierno de la provincia y este país árabe. Luego, también en 2013, el representante del país asiático se entrevistó con más de 40 empresas locales para evaluar oportunidades de negocios. En definitiva, en este caso todo indica que, los primeros acercamientos con los actores del mundo árabe de referencia se producen bajo el gobierno de José Manuel de la Sota (2011-2015). Si bien, estos vínculos recién cobran fuerza y arrojan resultados durante el gobierno de Juan Schiaretti (2015-2023).

4. Características de la paradiplomacia santafecina y cordobesa hacia el Golfo

Ahora bien, cabe preguntarse por las características de la paradiplomacia santafecina y cordobesa hacia el Golfo, entre ellas los factores que explican el acercamiento de estos actores subnacionales a estos países de la región de Medio

⁵ Entrevista efectuada a Federico Tebrucq, ex encargado de Investigación y Proyectos en la Secretaría de Integración y Relaciones Internacionales de la provincia de Córdoba, 31/08/2022

Oriente. En este sentido, como se verá a continuación, claro está que aquellos que preponderan son los factores de índole económica. Lo cual se encuentra en línea con lo que acontece a nivel nacional, si se tiene en cuenta que son precisamente los intereses económicos los que han venido traccionando el vínculo a nivel político entre la Argentina y los actores del Golfo, a partir del segundo gobierno del Frente Para la Victoria (Fabani, 2015).

En efecto, ya durante el primer gobierno de Cristina Fernández (2007-2011) se inició un acercamiento con las monarquías del Golfo que respondió a objetivos claros: diversificar mercados, incrementar el volumen de intercambio comercial y receptor inversiones. Todavía más, culminado dicho gobierno, aún pese a los cambios que sufrió la política exterior argentina, la administración de Mauricio Macri (2015-2019) apostó por dar continuidad a estos vínculos, una vez más, movida por objetivos económicos, en una instancia en la que se hablaba de la posibilidad de recibir una lluvia de inversiones. En esta misma dirección, si bien durante el gobierno de Alberto Fernández (2019-2023) las relaciones con las monarquías del Golfo sufrieron el impacto de la pandemia, la Argentina siguió apostando a dar continuidad a las mismas. Particularmente en un contexto signado por la crisis económica, donde el país requiere incrementar exportaciones, receptor inversiones e, inclusive, obtener respaldo en sus negociaciones con el Fondo Monetario Internacional (FMI) (Fabani, 2021).

Lo hasta aquí expuesto permite concluir que, los factores que instan a las provincias argentinas a estrechar sus lazos con los actores del Golfo durante el período bajo estudio se encuentran en consonancia con aquellos que explican la aproximación a estos últimos por parte del gobierno nacional. Si bien es necesario hacer la salvedad de que, en el caso de los actores subnacionales de referencia, el énfasis se ha puesto particularmente en la faceta financiera del vínculo.

En definitiva, los intereses de los actores subnacionales van de la mano con los del gobierno nacional, en tanto sus acciones y objetivos revisten plena coherencia con los lineamientos de la política exterior implementada por este último; sin ser necesaria una acción indirecta o de *lobby*, por parte de estas provincias, que suponga su intervención e influencia para modificar el rumbo o las prioridades de dicha política exterior, acorde con sus expectativas e intereses.

Siguiendo la clasificación de García Segura (1996), la acción externa de las provincias de Santa Fe y Córdoba en este caso resulta global, siendo que sus interlocutores, lejos de ser países vecinos, con los cuales pueden existir o no fronteras compartidas, son actores de otro continente, en este caso Asia. Asimismo, atendiendo al nivel de implicación de estos actores subnacionales en el Golfo su acción externa puede ser referida como directa, mientras que, en base al nivel de institucionalización

del vínculo, sobresalen los contactos formales. Finalmente, como podrá verse en los párrafos subsiguientes, en lo que atañe a la relación con la actividad exterior del Estado nacional, los actores subnacionales de referencia en algunas instancias han mantenido vínculos de cooperación con este último y, en otras, se han inclinado por la actuación paralela, habiéndose superado las instancias de conflicto que existieron con la provincia de Santa Fe años atrás.

En el caso de la provincia de Santa Fe, la gestión de Miguel Lifschitz inició los contactos con el Golfo a poco de su llegada al poder. Tal es así que, en el mes de mayo de 2016, una comitiva del Fondo de Abu Dhabi para el Desarrollo (ADFD) arribó a la ciudad de Santa Fe, con el objetivo de corroborar la documentación tiempo atrás presentada ante el organismo para la obtención de financiamiento por 80 millones de dólares que se destinaría a llevar adelante la segunda etapa del Acueducto Desvío Arijón. De esta manera, la provincia avanzaba con lo que el entonces ministro de Economía, Gonzalo Saglione, definía como “la estrategia de obtener financiamiento de largo plazo para grandes obras de infraestructura” (Gobierno de la Provincia de Santa Fe, 04/05/2016).

Cabe recordar que la provincia ya tenía experiencia en la obtención de fondos procedentes de capitales árabes. En efecto, no sólo existía el antecedente del crédito suscripto en la década del noventa, Santa Fe también había obtenido durante el gobierno de Bonfatti (2011-2015) dos créditos para el financiamiento del sistema de acueductos de la provincia, en tanto, el Fondo Kuwaití para el Desarrollo Árabe (KFAED) y el Fondo de la OPEP para el Desarrollo Internacional (OFID) habían financiado, respectivamente, la primera y la segunda etapa del Acueducto Reconquista. En definitiva, tal como señala Irene Sacco⁶, “Entrar a la mesa de negociación por la puerta de Kuwait permitió, de alguna manera, ingresar a otras instancias de financiamiento ... como es el caso del Fondo de Abu Dhabi”. De esta forma, estos se convertían en los primeros avances concretos entre la provincia de Santa Fe y el Fondo emiratí.

Por su parte, en un claro ejemplo de una acción externa formal y directa, en septiembre de 2016, el gobernador Schiaretti encabezó una gira por EAU y Kuwait que, atendiendo a la experiencia de la provincia vecina, tuvo por fin presentar proyectos para la construcción de acueductos. En el primer destino se gestionó un crédito por 30 millones de dólares para la construcción de los acueductos Alta gracia – Valle Alegre. Mientras que, en el segundo, los funcionarios cordobeses se reunieron con el director General del Fondo Kuwaití de Desarrollo Económico Árabe

⁶ Entrevista efectuada a Irene Sacco, asistente profesional en la Secretaría de Cooperación Internacional de la provincia de Santa Fe, 30/08/2022.

(KFAED), con vistas a presentarle un proyecto para el financiamiento de cinco acueductos en Córdoba.

Mientras tanto, en 2017, la Región Centro⁷ participó de una misión institucional y comercial a EAU, organizada por el Consejo Federal de Inversiones (CFI), que tuvo por fin abrir mercados y ofrecer oportunidades de negocios para las empresas de la zona. De la delegación que viajó al país del Golfo participaron, el vicegobernador de Santa Fe, Carlos Fascendini, junto a los gobernadores de Entre Ríos, Gustavo Bordet, y de Córdoba, Juan Schiaretto (Fabani, 2017). La agenda de actividades incluyó seminarios, reuniones y visitas a los stands en la Feria *Gulf Food*; feria dedicada a la industria de la alimentación y la hospitalidad que se erige como la tercera más importante en el mundo y la primera para el mercado de Medio Oriente y Asia.

En dicha oportunidad, la provincia de Santa Fe, que desde 2013 dispone de una oficina comercial en Dubai, ofreció que la misma se convirtiese en un espacio de vinculación para las empresas pertenecientes a las provincias integrantes de la Región Centro (Gobierno de la Provincia de Santa Fe, 02/03/2017). Al respecto, resulta importante mencionar que, Santa Fe se convirtió en la primera provincia argentina con representación permanente en EAU, transformándose la apertura de este espacio en un importante logro y un resultado concreto de la paradiplomacia formal santafecina en relación con aquel país. La oficina, que funciona hace ya casi una década, encuentra entre sus funciones canalizar las ofertas de los empresarios de la provincia y dar respuesta a los requerimientos de los mismos, ya sea en cuanto a perfiles de mercado, datos sobre registración de mercancías o posibilidades de acceso a productos (Fabani, 2017).

En lo referente al gobierno de Córdoba, cabe agregar que, más allá de buscar potenciar las relaciones comerciales, el objetivo central de Schiaretto, que permaneció en Emiratos por una semana, fue conseguir financiamiento para los cinco acueductos en cartera, proyecto que un año antes se había presentado en Kuwait.

Con vistas a la promoción del intercambio comercial, así como también a la obtención de financiamiento externo, las comitivas de las tres provincias argentinas se reunieron con el director general del Departamento de Desarrollo Económico de Dubai, y el CEO de la Agencia de Desarrollo de Inversiones de Dubai.

En 2018, en otra muestra del dinamismo de la paradiplomacia santafecina y cordobesa, estos actores subnacionales participaron, una vez más, de la Feria *Gulf Food*. En dicha oportunidad, la Agencia Santafesina de Inversiones y Comercio

⁷ Bloque de integración territorial subnacional, compuesto por las provincias de Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos.

Internacional, Santa Fe Global, coordinó una Misión Técnica de la que participaron más de 20 empresas. En tanto, la provincia de Córdoba se hizo presente como parte de una misión oficial organizada por el CFI. Entonces, formaron parte de la comitiva el gobernador de Córdoba, Juan Schiaretti, así como también su par de Tucumán, Juan Manzur (Noticias Gobierno de Córdoba, 12/02/2018).

En lo que respecta al mandatario cordobés, Schiaretti culminó su viaje a EAU con una jornada de trabajo en Abu Dhabi, donde mantuvo una reunión con miembros del Fondo de Financiamiento de aquella ciudad. En relación a este encuentro, cabe subrayar que el mismo se convierte en un claro ejemplo de una acción cooperativa con el poder central, en tanto, en el marco de dichas reuniones el gobernador contó con la asistencia del Embajador argentino en el país del Golfo.

Tiempo después, en el mes de octubre, el ministro de Economía de la provincia de Santa Fe, Gonzalo Saglione, firmó en Viena un acuerdo con el Fondo de la OPEP para el Desarrollo Internacional (OFID), que le permitió a la provincia acceder a un préstamo de 50 millones de dólares que se destinaron a financiar parte de la segunda etapa del acueducto Desvío Arijón (Fux, 2018).

En el mes de diciembre, el Canciller Jorge Faurie realizó una gira por Kuwait y Qatar con el objetivo de impulsar la cooperación e incrementar el intercambio comercial bilateral y el flujo de inversiones hacia la Argentina (Fabani, 2021). En dicha oportunidad, en otro ejemplo de una acción externa coordinada, es decir, de una acción en la que la provincia y el gobierno nacional, por medio de alguna de sus instituciones, actúan de modo conjunto y consensuado, el gobernador de Córdoba se sumó a la delegación argentina.

En Kuwait, el canciller Jorge Faurie encabezó un desayuno de trabajo con empresarios y funcionarios de ambos países y, posteriormente, sostuvo encuentros con diversas autoridades kuwaitíes con miras a incrementar el comercio recíproco y fomentar los flujos de inversiones kuwaitíes hacia la Argentina. Al desayuno siguieron ruedas de negocios. Asimismo, el Canciller también se reunió con el director general de la Autoridad de Inversiones de Kuwait (KIA) (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Información para la Prensa No 478/18).

Con una agenda complementaria a aquella que llevó el gobierno nacional, Schiaretti se reunió con miembros de la Cámara de Comercio de Kuwait, con quienes firmó un acuerdo de cooperación comercial (Noticias Gobierno de Córdoba, 11/12/2018). Además, el viaje fue el escenario propicio para la firma de un acuerdo entre el gobierno de la provincia de Córdoba y el Fondo de Kuwait para el Desarrollo Económico Árabe (KFAED), que preveía que el fondo otorgaría un préstamo por unos 50 millones de dólares que se destinarían al financiamiento de los cinco

acueductos troncales sobre los cuales ya se hizo referencia. Asimismo, entonces también se rubricó el Acuerdo de Garantía para dicho préstamo.

Cabe mencionar que, como parte de esa misma gira, el gobernador de Córdoba se dirigió a Viena, donde obtuvo un nuevo empréstito de parte de la OFID, por 60 millones de dólares, que tendría por fin ayudar a mejorar las condiciones de salud y de vida de más de 400.000 ciudadanos mediante la construcción de nuevos sistemas de saneamiento (La Nueva Mañana, 2018).

A posteriori, en abril de 2019, el Gobierno de Santa Fe logró un préstamo de parte del Fondo de Abu Dhabi para el Desarrollo (ADFD) por 80 millones de dólares (Ámbito, 2019). De esta forma, la segunda etapa del acueducto Desvío Arijón pasó a contar con dos grandes fuentes de financiamiento. Por un lado, el fondo emiratí, por otro, el préstamo de la OFID. De allí que la provincia lograra financiar mediante créditos externos cerca del ochenta por ciento de los trabajos.

Ahora bien, hacia finales de 2019 se arriba a la finalización de la administración de Miguel Lifschitz. Una reflexión con respecto a su gestión se funda en que, el perfil de la paradiplomacia santafecina hacia los países árabes de referencia durante su gobierno se centró en la obtención de financiamiento externo. En otro orden, pese al lugar destacado que ésta gestión le asignó a la vinculación internacional con los actores del Golfo, a diferencia de su par cordobés, que se inclinó por lo que algunos han referido como diplomacia de los gobernadores, es decir, por un involucramiento directo y personalizado de la máxima autoridad provincial en la gestión externa, el gobernador de Santa Fe delegó la salida al exterior en busca de financiamiento externo en manos de su equipo de gestión y, muy especialmente, en la figura de su ministro Economía.

Otra cuestión a considerar se funda en que, si bien luego de las elecciones de 2019 Schiaretti continuó en su cargo, en la provincia de Santa Fe el socialismo fue derrotado por el Partido Justicialista. En este marco, tras la salida de Lifschitz se produjo la llegada de Perotti, cuyo gobierno se encontrará a tono con el color partidario del gobierno nacional, a partir de la llegada al poder de Alberto Fernández.

Ahora bien, es importante subrayar que, pese al cambio del partido en el poder en la provincia de Santa Fe, la nueva administración apostó por dar continuidad a los vínculos con los actores del Golfo. De hecho, un aspecto central a desatacar se relaciona con la persistencia del vínculo entre la provincia de Santa Fe y los actores árabes durante los últimos quince años, con independencia de los gobiernos de turno, lo cual solo podrá explicarse atendiendo a los intereses en juego y a los resultados que ha traído aparejado estrechar estos lazos. Todavía más, en virtud de la continuidad en el tiempo de estas relaciones puede pensarse en que se ha ido cimentando una política de estado provincial en esta dirección.

Sin ir más lejos, ya en el mes de septiembre de 2019, y previo a asumir su cargo, Perotti viajó a Viena, Kuwait, Dubai y Abu Dhabi con el objetivo de entablar los primeros contactos con fondos árabes y estudiar las líneas de créditos abiertas que podrían facilitar a Santa Fe el desarrollo de obras de infraestructura (Infosastre, 2019).

En el mes de febrero de 2020, abonando a la búsqueda de sostener los vínculos con las monarquías del Golfo, representantes de Santa Fe y Córdoba desembarcaron, una vez más, en Emiratos en busca de nuevos créditos para obras públicas. De cualquier manera, es importante señalar que estos contactos, que apuntaban a dar continuidad a un vínculo que se venía fortaleciendo desde hacía años, se vieron afectados por el devenir de la pandemia. Con el incremento de los casos de COVID-19, su propagación a lo largo del globo y el cierre de fronteras, los viajes oficiales, visitas de alto nivel y misiones comerciales se cortaron, esto en un contexto de fuerte incertidumbre que llevó tanto al gobierno nacional como a las provincias a priorizar dar respuesta a la crisis sanitaria (Fabani, 2021).

En el marco de un escenario signado por el incremento del número de casos y la crisis económica, en el mes de octubre de 2020, Juan Schiaretti, Omar Perotti y el presidente Alberto Fernández anunciaron el acueducto bi-provincial Paraná-Córdoba. Si bien este proyecto ya se había dado a conocer en 2018, las provincias recién entonces obtenían el aval de Nación para la toma de créditos por 250 millones de dólares del Fondo de Kuwait y de otros fondos árabes (Marengo, 2020). Lo aquí expuesto se constituye en una clara evidencia de que la paradiplomacia es parte de lo que Trebucq y Pizarro (2016) llaman un juego multinivel, en el que intervienen diversos actores, en este caso no sólo la contraparte árabe y las provincias sino también el propio gobierno nacional que actúa como garante del préstamo.

Ya en el primer trimestre de 2021, el gobernador Perotti concertó encuentros con el embajador de Kuwait en Argentina, Abdullah Ali Alyahya, y de Qatar, Battal Meajeb Al Dosari, en el marco de la política del gobierno provincial de “inserción de Santa Fe en el plano internacional, en la búsqueda de ampliar nuestra oferta exportable y generar las condiciones para ser atractiva en el financiamiento para obras de infraestructura” (Gobierno de la Provincia de Santa Fe, 22/03/2021).

Asimismo, en el mes de agosto, el mandatario provincial volvió a recibir al funcionario kuwaití para discutir sobre el avance de las obras financiadas en la provincia por dicho país y las oportunidades comerciales y de cooperación entre ambos Estados. Entonces se abordaron iniciativas relativas a la cooperación en los rubros alimentos, empresas de base tecnológica y energías renovables. A raíz de este encuentro el gobernador de Santa Fe destacó:

el compromiso que Kuwait ha asumido ... con obras a financiar en nuestra provincia e independientemente de cualquier momento y situación

económica, el vínculo de asistencia se mantuvo inalterable. Como ningún otro Estado, han tenido confianza en las posibilidades de recuperación de Argentina y en el cumplimiento de nuestros compromisos (Gobierno de la Provincia de Santa Fe, 19/08/2022).

A posteriori, en el mes de diciembre, representantes del Fondo Kuwaití arribaron a Santa Fe como parte de una misión técnica, en el marco del financiamiento del acueducto interprovincial Santa Fe-Córdoba. Entonces, funcionarios de ambas provincias, así como también del gobierno nacional, mantuvieron reuniones de trabajo. Básicamente, estos encuentros apuntaron a presentar al Fondo el proyecto completo del acueducto y a discutir dos documentos de trabajo, el borrador del acuerdo de préstamo y el de garantía, en relación al financiamiento del Bloque A de la Fase I de la Etapa I⁸.

Nótese que, en esta oportunidad, la paradiplomacia de las provincias de Santa Fe y Córdoba contó con pleno respaldo del gobierno central, un factor importante a destacar si se tiene en consideración que en otros períodos el vínculo con alguna de las partes no ha resultado tan fluido. Sin ir más lejos, las relaciones entre el Ejecutivo y el gobierno de Santa Fe fueron tensas durante la presidencia de Cristina Fernández. A modo de ejemplo, pese a las reiteradas solicitudes del gobernador Bonfatti la presidente nunca le brindó una audiencia a lo largo de toda su gestión. Todavía más, entre los factores que suscitaron rispideces se destacan la demora por parte del gobierno nacional en la aprobación del crédito que suscribió la provincia con el Fondo Kuwaití para el Desarrollo Económico Árabe (KFAED) que le permitió a esta última financiar la primera etapa del Acueducto Reconquista (Fabani, 2018).

A mediados mayo de 2022, en otra acción que demuestra la intensidad o el activismo de la paradiplomacia santafecina y cordobesa, los gobernadores Schiaretti y Perotti emprendieron una gira internacional que los llevaría al Golfo. La misma revistió particular relevancia dado que se convirtió en el escenario propicio para que finalmente los mandatarios de Santa Fe y Córdoba firmasen el documento que permitiría financiar el Bloque A de la primera etapa del Acueducto Interprovincial. El acuerdo, por 50 millones de dólares, se formalizó con el Fondo Kuwaití para el Desarrollo Económico Árabe (KFAED, y es fruto de años de negociaciones entre las dos provincias, que se iniciaron formalmente ya bajo los gobiernos de Schiaretti y el entonces gobernador Miguel Lifschitz.

Tras su paso por Kuwait, Perotti y Schiaretti se dirigieron a EAU para presentar al Fondo de Abu Dhabi, el proyecto del Acueducto, con el objetivo de

⁸ Representantes del Fondo Kuwaití analizan en Santa Fe financiar un tramo del acueducto a Córdoba, (14/12/2021), *El Litoral*. Recuperado de: https://www.ellitoral.com/politica/representantes-fondo-kuwaiti-analizan-santa-fe-financiar-tramo-acueducto-cordoba_0_VQNbLzTXRI.html

obtener financiación para los bloques C y D de la obra. Asimismo, el gobernador de Córdoba aprovecho esta instancia para presentar otros proyectos de índole provincial, como los Acueductos Traslasierra y Río Seco.

En torno a esta visita, en una comunicación telefónica con un programa de radial el gobernador Perotti manifestó:

¿Por qué es importante la reunión en los Emiratos árabes? porque son los que van a financiar los otros tramos. Aquí tenemos esta primera etapa y después necesariamente hay que tener los fondos que nos permitan avanzar ... Los pedidos están hechos al fondo kuwaití, al fondo saudí, de Arabia saudita, al fondo de los Emiratos Árabes, a Qatar, buscando el financiamiento para las distintas etapas. Quienes conducen el grupo de financiamiento es el fondo de Kuwait, son ellos los que nos han facilitado las relaciones con los otros fondos. (Aire de Santa Fe, 2022, s/n).

De esta forma, de las declaraciones del gobernador santafecino se desprende el interés de ambas provincias de estrechar relaciones con otros actores de la región, más específicamente, de diversificar las fuentes de financiamiento en el Golfo.

En línea con lo hasta aquí expuesto, claro está que, como oportunamente se adelantó, los factores que han movilizado a las provincias argentinas a estrechar lazos con los actores del Golfo, durante el período de referencia, son factores económicos, en este caso, particularmente, la búsqueda de receptor financiamiento externo. Aún más, no puede dejar de mencionarse que la paradiplomacia de los dos actores subnacionales argentinos bajo estudio ha resultado exitosa, si se tiene en consideración los diversos préstamos obtenidos, que han tenido por destino la realización de obras de infraestructura.

Como contrapartida, y pese a la complementariedad económica que existe con los países del Golfo, Kuwait y EAU no tienen trascendencia como destinos de las exportaciones santafecinas y cordobesas. Pese a ello, funcionarios del gobierno de Santa Fe dan cuentas de que la provincia está intentando aumentar tanto el monto como los rubros de exportación⁹. Ello si se tiene en consideración que en ambos casos predomina el intercambio de Productos Primarios (PP).

En otro orden, si bien un estudio efectuado por la provincia de Santa Fe da cuentas de que Emiratos y Kuwait privilegian sus inversiones en el extranjero en los sectores: inmobiliario, transporte y servicios financieros, a los que el primero de estos países adiciona su interés en el rubro hotelería y hospitalidad (Gobierno de Santa Fe, 31/03/2011), durante el periodo de referencia los dos actores subnacionales de referencia no han recibido inversiones provenientes de sus socios del Golfo ni en estas ni en otras áreas.

⁹ Entrevista realizada a Irene Sacco, Op. Cit

De cualquier manera, en la gira del mes de mayo de 2022, Schiaretti y Perotti se reunieron con miembros de la *Al Dahra Agriculture Company*, que manifestó su voluntad de desarrollar inversiones en la producción agropecuaria, agroalimentaria y agroindustrial en las dos provincias. En virtud de ello, representantes de la empresa se comprometieron a efectuar, en el segundo semestre, una visita a la Argentina con el objetivo de evaluar distintas alternativas (Noticias de Córdoba, 26/05/2022).

Asimismo, conforme con medios de prensa, también en el marco de la referida gira, Perotti buscó lograr inversiones portuarias y en logística para la hidrovía Paraná - Paraguay. En este sentido, Dubai Port World, habría manifestado su intención de invertir en los cuatro puertos públicos concesionados de Santa Fe (Rosario, Santa Fe, Reconquista y Villa Constitución) y en uno privado del Gran Rosario. Todavía más, su intención también sería adentrarse en el negocio de las barcazas que trasladan contenedores (Borrego, 2022).

5. El impacto del vínculo entre las provincias de Santa Fe y Córdoba con EAU y Kuwait sobre la relación entre estos últimos y el gobierno nacional

Ahora bien, en línea con lo expuesto, las entidades subnacionales no son actores que suelen ser consultados en lo que refiere al diseño de política exterior hacia la región de Medio Oriente. De hecho, la toma de decisiones respecto a este tema se centraliza en el Ejecutivo. Sin embargo, en vistas de sus intereses y objetivos, estos actores, que poseen voluntad política propia (Trebucq, Pizarro, 2016), pueden intentar incidir en los lineamientos de política exterior hacia la región y sus acciones en el plano externo pueden tener impacto sobre el devenir del vínculo entre estos actores y el gobierno central.

Sobre el rol de nuevos actores en el escenario internacional, el ex director de la Dirección de África y Medio Oriente de la Cancillería, Guillermo Nicolás¹⁰, señala:

hoy la internacionalización se da a todo nivel, no solo de las provincias sino de otros ministerios. Hoy la Cancillería ha perdido ya importancia como única interlocutora de Argentina en la relación con el mundo. Hace 20 años atrás era imposible de imaginar.

En este sentido el funcionario da cuentas de que las provincias han adquirido vuelo propio en el escenario externo. A lo que agrega, “muchas veces uno se entera de lo que pasa porque son amables y te informan o porque te piden un informe, una carpeta”.

¹⁰ Entrevista realizada al ministro Guillermo Nicolás, ex director de la Dirección de África del Norte y Medio Oriente de la Cancillería Argentina, Buenos Aires, 30/03/2021

Al respecto, en 2019, se creó Subsecretaría de Asuntos Nacionales (SUNAC) con el objetivo de fortalecer la planificación, instrumentación y vinculación internacional de los gobiernos locales. Esta Subsecretaría se plantea como objetivos: potenciar las prioridades e intereses de las provincias y municipios en la estrategia de internacionalización, fortalecer el compromiso de la cancillería con la inserción internacional de las provincias, complementar las estrategias de internacionalización de las provincias y municipios con los objetivos de la política exterior del gobierno federal. Para alcanzar dichos objetivos SUNAC trabaja en: la coordinación de agenda y el acompañamiento de autoridades subnacionales en misiones en el exterior, el apoyo a las acciones de atracción de inversiones y promoción del comercio exterior, la vinculación de los Gobiernos provinciales y municipales con las representaciones argentinas en el exterior (Subsecretaría de Asuntos Nacionales, 2020).

Ahora bien, pese a la existencia de esta repartición, lo cierto es que muchas veces las provincias apuestan por un accionar autónomo. En este sentido, una fuente anónima de SUNAC¹¹ menciona que:

en aquellos casos en los que cancillería no operativiza, es muy burocrática, no tiene financiamiento, o no resuelve, lo que termina pasando es que la puentean. Yo creo que se hace mucho por desconocimiento, o porque los municipios no saben que hay una subsecretaria a través de la cual canalizar o no saben que cancillería tiene ciertas herramientas y, por otro, hay actores que ya tienen una independencia o autonomía porque tienen ya una trayectoria de vínculo con otro país o región.

Sin ir más lejos, este es el caso de las provincias de Córdoba y Santa Fe, que han llevado adelante acciones directas frente a los actores del Golfo. Acciones que en algunas oportunidades han resultado paralelas, y en otras coordinadas, con el gobierno nacional, como ocurre en el caso de la toma de créditos. En este sentido, Irene Sacco¹² da cuentas de la “doble vía” que ha caracterizado el accionar santafecino hacia la región. Por su parte, Federico Tebrucq¹³ agrega que cuando la acción es coordinada “la cooperación es más virtuosa”. Lo cierto es que la paradiplomacia de estos actores, y muy particularmente aquella de la provincia de Santa Fe, posee una vasta trayectoria en lo que refiere a las relaciones con las naciones de Golfo. Basta recordar que Santa Fe obtuvo su primer crédito de Kuwait a mediados de los noventa (Sacco, 2020). A raíz de lo expuesto puede darse cuenta de la existencia de vínculos serios, de amistad y de confianza, en virtud de los cuales estas unidades subnacionales son vistas como socios de fiar por sus contrapartes del Golfo. Sin ir más lejos,

¹¹ Entrevista realizada a fuente anónima de la Cancillería Argentina, Buenos Aires, 30/03/2021

¹² Entrevista efectuada a Irene Sacco, Op. Cit

¹³ Entrevista efectuada a Federico Tebrucq, Op. Cit

remitiéndonos una vez más al caso santafecino, en palabras del gobernador Perotti “Santa Fe nunca dejó de pagar” (AIRE, 2022), independientemente de la situación argentina, un elemento central para que Kuwait continúe prestando.

En virtud de estos antecedentes, se entiende que la paradiplomacia de Santa Fe y Córdoba frente a los actores del Golfo posee un impacto positivo sobre el vínculo entre estos últimos y el gobierno central. En este sentido, Sacco¹⁴ señala que “el acercamiento de Santa Fe al Golfo no solo se encuentra en sintonía con la política del gobierno nacional sino que la potencia”.

Claro está que no puede afirmarse que el acercamiento de los actores subnacionales argentinos haya conducido, por ejemplo, al incremento del volumen de intercambio comercial o a la firma de acuerdos entre los países del Golfo y la Argentina. Por otro lado, es una realidad que los vínculos entre las dos provincias y los actores del Golfo no tienen la misma trayectoria. Tampoco la actual proyección del vínculo entre el gobierno nacional y Kuwait es comparable a aquella que tienen las relaciones con EAU. No obstante, más allá de estas particularidades, se entiende que los lazos de respeto mutuo construidos por Santa Fe y Córdoba con EAU y Kuwait predisponen positivamente las relaciones entre el gobierno central y estos últimos, aportando a que las relaciones con estos socios no tradicionales, con los cuales los vínculos recién cobran ímpetu durante las últimas décadas, continúen cimentándose sobre bases sólidas. Para concluir, la relación entre este conjunto de actores puede pensarse como dialéctica donde los avances en un nivel, favorecen los acercamientos en otro nivel generándose una dinámica virtuosa.

389

6. A modo de cierre

Tal como mencionamos a lo largo del trabajo, Santa Fe y Córdoba se destacan por ser los actores subnacionales que mayor atención han dispensado a los vínculos con EAU y Kuwait. Córdoba fue pionera en lo referente al inicio de sus actividades en el plano externo. Por su parte, Santa Fe no formó parte de los actores subnacionales que lideraron el proceso de salida al exterior de las provincias argentinas, no obstante, encabezó el estrechamiento de vínculos con los actores árabes de referencia al haber obtenido un préstamo de Kuwait ya en 1994. De cualquier forma, es menester mencionar que las relaciones entre esta provincia y los actores del Golfo recién ganan fuerza bajo el gobierno de Hermes Binner (2007-2011), para continuar cimentándose durante las gestiones de sus sucesores, Miguel Lifschitz (2015-2019) y Omar Perotti (2019-2023). Mientras tanto, la aproximación de Córdoba a estas naciones data del gobierno de De la Sota (2011-2015) para profundizarse a partir de los gobiernos de Juan Schiaretti (2015-2023).

¹⁴ Entrevista efectuada a Irene Sacco, Op. Cit

Ahora bien, en lo que respecta a las características de estos vínculos, los mismos se destacan por responder a la paradiplomacia global, predominando las acciones formales y directas. Por otra parte, en lo que respecta a la relación con la actividad exterior del Estado nacional, los actores subnacionales de referencia en algunas instancias han mantenido vínculos de cooperación con este último, tal como ha ocurrido en las instancias en las que se ha procedido a la toma de créditos, y en otras se han inclinado por la actuación paralela. En otro orden, en consonancia con los objetivos que persigue el gobierno central a la hora de vincularse con los países de la zona, los factores que han movilitado a las provincias argentinas a estrechar lazos con actores del Golfo, son factores económicos. Si bien, en este caso, se destaca particularmente la búsqueda de receptar financiamiento externo.

Por último, las entidades subnacionales no son actores que participen en el proceso de toma de decisiones en lo que refiere al diseño de política exterior hacia la región de Medio Oriente. No obstante, estos actores sí pueden intentar incidir en los lineamientos de política exterior hacia la región y sus acciones pueden tener impacto sobre el devenir del vínculo entre estos actores y el gobierno central. En este marco, entendemos que los vínculos serios, de amistad y de confianza, que los dos actores subnacionales argentinos han sabido construir con sus contrapartes del Golfo tienen un impacto positivo, potenciando el vínculo entre estos últimos y el gobierno nacional.

Referencias bibliográficas

- Aire de Santa Fe (23 de mayo de 2022). "Omar Perotti desde Kuwait habló en exclusiva con Aire de Santa Fe". Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=b6LBOZQqpL8>
- Ámbito (05 de abril de 2019). "Santa Fe logró crédito árabe por u\$s80 M a tasa del 5%,". Recuperado de: <https://www.ambito.com/edicion-impres/santa-fe/logro-credito-arabe-us80-m-tasa-del-5-n5024668>
- Balding, C. (2008). *A Portfolio Analysis of Sovereign Wealth Funds*. Universidad de California, Irvine
- Borrego, F. (28/05/2022). Los petrodólares vienen marchando por la hidrovía, *Letra P*. Recuperado de: <https://www.letrap.com.ar/nota/2022-5-28-10-28-0-los-petrodolares-vienen-marchando-por-la-hidrovia>
- Calvento, M. (2014). Análisis teórico-empírico de la gestión internacional de los actores subnacionales: una propuesta de abordaje para las ciudades intermedias, *Confines*, año 10, (20), pp. 35-58.

- Carrancio, M. (1998). Las repercusiones del conflicto de Medio Oriente en la política exterior argentina, en *La política exterior argentina: 1994–1997*, Ed. CERIR.
- Colacrai, M. y Zubelzú, G. (2004). Las vinculaciones externas y la capacidad de gestión internacional desplegada por las provincias argentinas en la última década. Una lectura desde las relaciones internacionales, en Vigevani, T. (org.) *A dimensão subnacional e as relações internacionais*, San Pablo: UNESP.
- Cuadros, M. (2001). Relaciones Argentina-países árabes una apuesta por el multilateralismo, *Anuario del Instituto de Relaciones Internacionales de la Plata*, Universidad Nacional de La Plata.
- De Marsilio, E. (2006). Aportes teórico - metodológicos para el estudio de las relaciones paradiplomáticas. Qué, quiénes y cómo. Análisis del caso argentino, *Serie Breviario en Relaciones Internacionales*, Publicación virtual de la Maestría en Relaciones Internacionales del CEA-UNC, Córdoba, Argentina.
- Duchacek, I. (1984). The International Dimension of Subnational Self-Government, *The Journal of Federalism*, Publius.
- El Litoral (14 de diciembre de 2021). “Representantes del Fondo Kuwaití analizan en Santa Fe financiar un tramo del acueducto a Córdoba”. Recuperado de: https://www.ellitoral.com/politica/representantes-fondo-kuwaiti-analizan-santa-fe-financiar-tramo-acueducto-cordoba_0_VQNbLzTXRI.html
- Fabani, O. (2021). Argentina y el Golfo: la apuesta por dar continuidad a los vínculos con los actores de la región durante las administraciones de Mauricio Macri y Alberto Fernández (2015-2021), *Revista Política y Estrategia*, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), (137), pp. 43-67.
- Fabani, O. y Fernández Alonso, J. (2019). Diplomacia financiera con fuentes crediticias no tradicionales durante la gestión de Mauricio Macri. Los casos de China, Qatar y Emiratos Árabes Unidos (2015-2017). *Astrolabio*, Revista de la Universidad Nacional de Córdoba. (23).
- Fabani, O. (2018). El acercamiento de la provincia de Santa Fe a Kuwait y Emiratos Árabes Unidos. Un ejemplo de la activa paradiplomacia santafecina (2007-2017), *Estudos Internacionais*, PUC Minas, 6 (1).
- Fabani, O. (2015). Un acercamiento a socios no tradicionales: la evolución del vínculo entre la Argentina y las monarquías del Golfo durante las administraciones de Cristina Fernández (2007-2015), *JANUS*, Universidade Autónoma de Lisboa, 6 (2), pp. 16-31.
- Farias Peña, J. La paradiplomacia y la construcción de sus bases teóricas, *CONfines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política*, 10 (19.)

- García Segura, C. (1996). La Actividad Exterior de las Entidades Políticas Subestatales, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, (91), Madrid, pp. 235-264.
- Gobierno de la Provincia de Santa Fe (31 de marzo de 2011) “Oportunidades de inversiones y comercio entre Santa Fe y el mundo árabe”. Recuperado de: <https://docplayer.es/4966581-Oportunidades-de-inversiones-y-comercio-entre-santa-fe-y-el-mundo-arabe-estado-de-kuwait-y-emiratos-arabes-unidos-rosario-31-de-marzo-de-2011.html>
- Gobierno de la Provincia de Santa Fe (04 de mayo de 2016). “Finalizó con éxito la misión del Fondo de Abu Dhabi para el desarrollo en la provincia”. Recuperado de: <https://www.santafe.gov.ar/noticias/noticia/230828/>
- Gobierno de la Provincia de Santa Fe (02 de marzo de 2017). “Región centro: Fascendini y el gobernador de Dubai acordaron impulsar intercambios comerciales”. Recuperado de: <https://www.santafe.gov.ar/noticias/noticia/imprimir/255032/>
- Gobierno de la Provincia de Santa Fe (22 de marzo de 2021). “Perotti se reunió con los embajadores de Kuwait y Qatar en Argentina”. Recuperado de: <https://www.santafe.gob.ar/noticias/noticia/270376/>
- Gobierno de la Provincia de Santa Fe, (19/08/2021). “Omar Perotti recibió al embajador de Kuwait en Argentina.”. Recuperado de: <https://www.santafe.gob.ar/noticias/noticia/272023/>
- Infosastre (23 de septiembre de 2019). “Perotti viaja a Europa y países árabes a buscar fondos para obras”. Recuperado de: <https://www.infosastre.com.ar/noticias/politica/24552-perotti-viaja-a-europa-y-pa%C3%ADses-%C3%A1rabes-a-buscar-fondos-para-obras.html>
- Fux, I. (2018). Acueductos: acuerdo para préstamo de 50 millones de dólares de Opep, *El Litoral*. Recuperado de: <https://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2018/10/19/politica/POLI-06.html>
- Keohane, R. y Nye, J. (1989). *Poder e Interdependencia. La política mundial en transición*, Grupo Editor Latinoamericano (GEL).
- Keating, M. (2011). Paradiplomacia y constitución de redes regionales, en *Revista valenciana d'estudis auonomicos*, (36), Ed. Generalitat Valenciana, Valencia.
- Kincaid, J. (1990). Constituent diplomacy in federal polities and nation-states as foreign policy actors, Michelmann, H. y Soldatos, P. (eds.), *Federalism and International Relations. The role of subnational units*, Claredon Press Oxford
- Klich, I. (1997). *Argentina, the Middle East and the jews*. Universidad de Westminster.

- La Capital (13 de junio de 2010). “*Binner sale a buscar inversores en Kuwait y Emiratos Árabes Unidos*”. Recuperado de: <https://www.lacapital.com.ar/informacion-gral/binner-sale-buscar-inversores-kuwait-y-emiratos-arabes-n342836.html>
- La Nueva Mañana (14 de diciembre de 2018). “*La Provincia obtuvo un crédito de 60 millones de dólares para cloacas*”. Recuperado de: <https://lmdiarario.com.ar/contenido/119194/la-provincia-obtuvo-un-credito-de-60-millones-de-dolares-para-cloacas>
- Marengo, B. (22/10/2020). Relanzan acueducto (plata de Kuwait y aval de Nación), *Diario Alfil*. Recuperado de: <https://www.diarioalfil.com.ar/2020/10/22/relanzan-acueducto-parana-cordoba-plata-de-kuwait-y-aval-de-nacion/>
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Información para la Prensa No 478/18
- Nescier, M. (2017). *La política internacional subnacional. La internacionalización de la Provincia de Santa Fe a partir del Plan Estratégico Provincial* (Tesis de grado) Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario
- Noticias Gobierno de Córdoba (17 de febrero de 2018). “*Schiaretti participa en la inauguración de la Feria Gulfood en Dubái*”. Recuperado de: <https://prensa.cba.gov.ar/informacion-general/schiaretti-participa-en-la-inauguracion-de-la-feria-gulfood-en-dubai/>
- Noticias Gobierno de Córdoba (11 de diciembre de 2018). “*Córdoba firmó con Kuwait un acuerdo de cooperación comercial*”. Recuperado de: <https://prensa.cba.gov.ar/informacion-general/cordoba-firmo-con-kuwait-un-acuerdo-de-cooperacion-comercial/>
- Noticias Gobierno de Córdoba (26 de mayo de 2022). “*Schiaretti y Perotti se reunieron con miembros de Al Dahra Agriculture Company*”. Recuperado de: <https://prensa.cba.gov.ar/gobierno/schiaretti-y-perotti-se-reunieron-con-miembros-de-al-dahra-agriculture-company/#:~:text=En%20su%20gira%20por%20Kuwait,acuerdos%20log%C3%ADsticos%20para%20ambas%20provincias.>
- Paredes, R. (2008). La Política Exterior Argentina hacia Medio Oriente: una región que necesita una redefinición, en *La política exterior del gobierno de Kirchner*, Ed. CERIR.
- Rein, R. (2007). *Argentina, Israel y los judíos*. Ediciones Lumiere.
- Rodriguez Giavarini, A. (2008). Prólogo, en Iglesias, E., Iglesias, V., Zubelzú G. (2008). *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*. Buenos Aires: CARI-PNUD.

- Sacco, I. (2020). Financiamiento externo de actores subnacionales: el caso de la provincia de Santa Fe (2007-2017), *Cuadernos de Política Exterior Argentina*
- Schiavon, J. Velázquez Flores, R., Dávila, C. (2008) La paradiplomacia de las entidades federativas en México, Documentos de Trabajo CIDE.
- Shilo, N. (2012). The Gulf food security and its Latin American Horizons, In *Gulf Research Meeting*, Centre of Islamic Studies, Cambridge University.
- Subsecretaría de Asuntos Nacionales (2020), Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto
- Trebucq, F., Pizarro, L. (2016). *Política internacional de la provincia de Córdoba: la internacionalización como una estrategia multinivel*, Editorial CEIC.
- Zeroui, Z. (2016). Para entender la Paradiplomacia. *Desafíos*. Universidad del Rosario, 28 (1), pp-15-34.
- Zuccarino, M. (2020). La incidencia de los actores subnacionales en la política exterior: reflexiones para la provincia de Buenos Aires, *Revista Iberoamericana de Gobierno Local*
- Zubelzú, G. (2006). *La acción internacional de las provincias argentinas. Reflexiones generales y análisis de algunos perfiles de gestión*, Universidad Nacional de Córdoba, Centro de Estudios Avanzados
- Zubelzú, G. (2004). Primer Informe, Programa Provincias y Relaciones Internacionales, *Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI)*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Buenos Aires.