

Diálogos

Renato Carlos José Sersale di Cerisano¹

Entrevista realizada por Juan Alberto Rial² y Sebastián Do Rosario³

❖ **Cómo citar este artículo:** Rial, J. A. y Do Rosario, S. (2025). Renato Carlos José Sersale di Cerisano. *Relaciones Internacionales*, 34(69).

1. *Embajador, para tener un marco en nuestra charla, ¿Cómo puede caracterizarse, a grandes rasgos, el contexto internacional?*

El actual contexto internacional ha sido y está caracterizado por factores disruptivos que han redefinido los asuntos globales durante el 2025 y, es de prever que marquen un nuevo ciclo de la política internacional con claros impactos en las economías nacionales y regionales, en el sistema multilateral y en las alianzas entre países y regiones. Las variables que componen la política internacional, caracterizada por los cruces entre la geoeconomía y la geopolítica, conducen a visualizar escenarios donde aparecen nuevas geografías económicas y de seguridad internacional que determinan la generación de nuevas cadenas de valor que influyen no solamente en materia de producción de bienes y servicios, promoción de inversiones, finanzas globales, sino que además determina alianzas entre países en materia de seguridad internacional. Es así como, para la formulación y ejecución de la política exterior argentina, deberán tenerse en cuenta no solamente los parámetros y variables del actual contexto internacional y los posibles escenarios, sino también los factores internos que le permitirán una óptima inserción del país en función de sus propios objetivos de desarrollo económico y social e institucional.

¹ Ex Director del Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN) y ex Embajador ante el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda y ante la República de Sudáfrica.

² Profesor de Derecho Internacional Público de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, Magíster en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de La Plata y Secretario del Instituto de Relaciones Internacionales (UNLP)

³ Asistente de Dirección de la revista *Relaciones Internacionales* (IRI – UNLP) y Maestrando en Relaciones Internacionales (IRI – UNLP)

Editor: Juan Alberto Rial,
Instituto de Relaciones
Internacionales Facultad
de Ciencias Jurídicas y
Sociales (Universidad
Nacional de La Plata)

Entidad editora: **Relaciones Internacionales**, es una publicación del Instituto de Relaciones Internacionales (Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (Universidad Nacional de La Plata - Argentina)



Reconocimiento-NoComercial
CompartirIgual 4.0 Internacional
(CC BY-NC-SA 4.0)

2. *Tomando en cuenta la última mención que hace, desde su perspectiva ¿qué hay que tener en cuenta a la hora de formular la política exterior de nuestro país?*

La política exterior comienza por casa.

El ejercicio de formular y ejecutar la política exterior de un país, en el caso de la Argentina, no es una tarea abstracta. Ello significa que las instituciones y los diferentes sujetos que participan en ese proceso deben pensar estratégica y tácticamente y, a la vez, tener la capacidad de la gestión para el día a día. En ese contexto, entender la política internacional en todas sus dimensiones, significa tener la capacidad de mirar la Argentina hacia adentro y hacia afuera. En lo que hace al “hacia dentro”, para que ello suceda desde una perspectiva de política exterior, es necesario entender -entre otros tantos factores- su desarrollo institucional público y privado (incluyendo todos los sectores de la sociedad civil) a lo largo de nuestra historia. Es así como, para la implementación de la política exterior que promueva una adecuada inserción de la Argentina en todas las áreas de las relaciones internacionales, se debe contar con un país viable hacia adentro en materia de competitividad, de transparencia institucional y de desarrollo institucional. En lo que respecta al “hacia afuera” -obviamente- entender el contexto internacional y, a partir de su análisis, comprensión y adaptación a ese mundo externo, diseñar las políticas y los marcos de alianzas consistentes con los objetivos de contribuir al crecimiento económico y desarrollo sostenible establecidos por el poder ejecutivo y a mejorar la calidad de vida de su pueblo.

3. *¿Y volviendo al escenario global, qué rasgos pueden resaltarse de ese “hacia afuera” que menciona?*

Un parámetro que predomina hoy es el de un escenario global, caracterizado por una incertidumbre con una dinámica acelerada y en un marco en el cual predominan dos potencias globales (EE. UU. y la RPCh) que compiten estratégicamente, con proyectos diferenciados, distintas visiones y distintos intereses.

Ahora bien, no cabe duda de que se están redefiniendo las reglas de un supuesto orden internacional post II guerra mundial en lo institucional y político post guerra fría, los cuales aun no siendo lineales y armónicos, permitían prever como actuarían los principales actores y sujetos de derecho internacional en materia de política exterior. Los factores disruptivos que caracterizan ese supuesto orden internacional no surgen porque sí.

Existe una “relación de causalidad” entre las “reglas” que regularon las RR. II. desde la post guerra y los cambios “de hecho” en esas mismas reglas que nunca llegaron a conformar un “orden” tal como fue concebido por y según sus fundadores. Por lo tanto, se llegó a un punto en el cual, quienes tuvieron más peso en la política internacional y capacidad para incidir en los asuntos globales, pusieran estas deficiencias del funcionamiento de la política internacional al descubierto vis a vis, sus políticas internas basadas en las reacciones de disconformidad de las opiniones públicas de sus votantes, según los casos y países de los cuales se trate. Desde mediados de los años noventa ya existían señales “disruptivas” (políticas, económicas, sociales e institucionales) en distintas partes del mundo. Sin embargo, es durante la segunda presidencia de Donald Trump que mediante sus órdenes ejecutivas, estas

“disrupciones” del supuesto orden internacional establecido tienen un intenso impacto global respecto a las que, supuestamente, regían la política internacional.

El presidente de los EE. UU., Donald Trump con su política exterior fue y será (al menos por los próximos 3 años) el factor disruptor que redefinió los asuntos globales durante el 2025.

Ello no va a cambiar, aunque el partido republicano perdiese (escenario que no pareciera el que predomina a la fecha) las elecciones intermedias en el 2026. La política tarifaria y las ordenes ejecutivas serán los instrumentos decisorios.

4. *¿Y cuáles son las principales líneas de esta política exterior del presidente Trump (independientemente de sus resultados en el largo plazo)?*

- -la política tarifaria como instrumento;
- -reducción del déficit fiscal basado en los ingresos por la aplicación de tarifas (con resultados cuantitativos más de los estimados inicialmente);
- -aumento del empleo interno en sectores de la economía real (industrias basadas en los EE. UU. que desde los años 90 emigraron para reducir costos laborales a terceros países);
- -priorizar en los desarrollos tecnológicos (eje de la competencia estratégica con China);
- -mantener el dólar estadounidense como fuente de liquidez internacional; y
- -una política de defensa que utilice el poder militar para garantizar la seguridad internacional según sus objetivos geopolíticos y geoeconómicos. Su poderío militar (750 bases y facilidades en más de 80 países y territorios además de su gasto militar -37% -vis a vis el resto del mundo) hacen que los EE. UU. sean la potencia con mayor influencia a nivel global.
- -una política de defensa que reasigna responsabilidades y gastos militares según regiones con éxitos en el caso de los países europeos, Japón, Corea del Sur, Australia. Con ello ha llegado a ser exitoso en el caso de los países de la OTAN, y consiguiendo de fuego en Gaza como prioridad.

5. *Y sobre China, la otra potencia global que mencionara previamente ¿qué puede destacarse sobre la disputa global que mantiene con Washington?*

En el caso de China, sus tiempos son de más largo plazo, aunque la disputa con los EE. UU. es estratégica y global, a la vez evita confrontaciones abiertas. El eje de la disputa principal con los EE. UU. está en obtener la primacía tecnológica en todas las áreas que estén vinculadas a su economía de producción, que generen dependencias tecnológicas de terceros y en avanzar en los sectores de la energía y conquista del espacio. Su estrategia de los últimos años ha sido la de influir en el *management* y en el financiamiento de los organismos internacionales y en ocupar los espacios que quedan abiertos para generar alianzas, comercio, inversiones en proyectos de infraestructura y logística e intentar que el yuan adquiera

relevancia en las transacciones internacionales. Paradójicamente, se presenta (caso OMC, entre otros) como el garante de un supuesto “orden internacional” que es el que hoy ya no es marco de referencia ni en lo multilateral como tampoco en lo que hace a las relaciones entre los países. No obstante, su prioridad geopolítica es, en el corto plazo, fortalecer sus vínculos en Asia Central, sin dejar de tener aspiraciones en ciertas áreas y regiones del Indo-Pacífico.

6. *¿Embajador, esa disputa y esos actores agotan el análisis o hay “más tela para cortar”?*

Además, existen potencias secundarias, con influencias regionales y, en algunos casos más allá de lo regional, que se expresan en diferentes dimensiones: estratégicas, económicas, políticas, militares, en el campo de la seguridad internacional, ideologías, organización institucional y social y tantas otras, las cuales utilizan los más variados instrumentos en función de lograr sus objetivos. Ejemplos: la UE (más Reino Unido), Japón, India, Rusia, Irán, Arabia Saudita, Brasil, Turquía y algunas más con peso regional, pero sin la posibilidad de generar el mismo impacto que las anteriores (Australia, Egipto, Corea del Sur, Indonesia, Méjico, Nigeria y Sudáfrica) pero que, según sus propios objetivos, podrían coincidir según intereses específicos con las potencias globales. Muchas de ellas tienen la habilidad de mantener relaciones y generar operaciones comerciales con países opuestos entre sí.

7. *Históricamente, nuestro país, ha sido un férreo defensor del multilateralismo. ¿Esa pluralidad de actores que usted señalaba da en pensar que no es un tema del pasado, a pesar de cuánto se ha erosionado últimamente?*

El multilateralismo, como sistema, siempre ha sido el marco de referencia en términos de principios, régimen participativo y deliberativo en términos de toma de decisiones de cuestiones globales y prioritario para países de ingresos medios y en desarrollo, como lo es la Argentina, para instalar sus temas en una agenda global y, aun cuando no funcionase tal como esperado, siempre debe pensarse en cómo mejorarlo. Aun así, deben admitirse sus limitaciones actuales en el abordaje de temas globales (básicamente el sistema ONU que incluye la Asamblea General, los programas operacionales y las agencias especializadas) y regionales (OEA entre otros).

En estas agencias, los gobiernos debieran tomar las decisiones que hacen a la “agenda global” ya sea en temas tales como paz y seguridad internacional; cooperación al desarrollo; económicos; comerciales; financiamiento; cooperación público-privada; humanitarios; sociales (en sus diferentes dimensiones); gobernabilidad; migratorios; ambientales; energía; crimen organizado; tráfico de personas; y reconfiguración del empleo a partir del uso de nuevas tecnologías como tantos otros. Por distintas razones, los mandatos otorgados no se han cumplido (o a veces, ni siquiera abordados) lo cual ha afectado a la credibilidad del multilateralismo. En el caso específico de la ONU, el Consejo de Seguridad, que es el único según la Carta de las UN que adopta decisiones, no se perciben muchas posibilidades que pueda aprobarlas durante el 2026 en las áreas de paz y seguridad internacional que tiene mandato aprobado.

Hacia fines de del 2026 deberá elegirse un nuevo secretario general. De su liderazgo

dependerá que las Naciones Unidas retomen el rol que debiera tener en materia de paz y seguridad internacional. Y, en este contexto, si tenemos en cuenta que uno de los mayores riesgos globales son los que hacen a la seguridad internacional; a la no proliferación nuclear y misilística; y a la paz en distintas regiones del mundo, no cabe duda de que el mejor candidato será quien hubiera demostrado liderazgo en esos temas el cual, sin dudas, es el diplomático de carrera argentino Rafael Grossi.

8. *¿Podemos vincular esa erosión del multilateralismo con la conflictividad de los últimos años de este siglo XXI?*

Al día de hoy, www.crisisgroup.org ha identificado más de 80 conflictos (combinando situaciones de conflicto (ya sea con tendencia a deteriorarse o que pueden aliviarse) y alertas de distintas dimensiones y distintos tipos. Sudán, Myanmar, Haití, Afganistán, Congo, Ucrania, Gaza; temas de asistencia humanitaria, migraciones, tráfico de personas, terrorismo, no proliferación y tantos otros solo para mencionar algunos donde el Consejo de Seguridad tiene mandato o directamente -por diferentes razones- no toma decisiones.

9. *¿Y hay herramientas para acompañar al multilateralismo y disminuir la conflictividad?*

En cuanto a los grupos intergubernamentales tales como G7, G20 (Argentina), G77 +China (Argentina), GRULACs (Argentina), BRICS, CELAC (Argentina), UNASUR (Argentina) y otros que intentan influenciar temas de la agenda global, su impacto real se limita a ciertos temas, con la excepción de los temas financieros que aborda el G7 los cuales si influyen en la agenda global. Aun así, estas reuniones anuales de jefes de Estado son útiles para reuniones bilaterales al margen de los plenarios y se focalizan en temas específicos. Esto último, quizás sea una expresión más de la importancia de la “diplomacia presidencial” actual la cual, para que funcione, necesita el seguimiento e implementación de las instituciones y profesionales con competencia y mandato en sus respectivos temas.

10. *¿Embajador, sin hacer “futurolología”, qué puede esperarse en los próximos años?*

Creo que posible imaginar para los próximos años los siguientes escenarios:

- i. Competencia estratégica entre EE. UU. y China. Ambas potencias tienen aspiraciones e intereses globales. Se trata de una “competencia estratégica” con eje en el dominio de los desarrollos tecnológicos (IA, semiconductores, computación cuántica, tecnología 5G y tecnologías espaciales y energéticas. Todas ellas hacen a la innovación de la economía, al desarrollo de la infraestructura, a la seguridad nacional, a la influencia global, al liderazgo diplomático y obviamente al uso en el sector de la defensa. Es interesante, ver los análisis del tema en el libro de H. Kissinger, C. Mundie y E. Schmidt, Génesis, publicado en el 2024. En cuanto a la competencia estratégica en los sectores económicos y financieros, debido a la interdependencia que existe entre sus respectivas economías, es de suponer que predominaran las negociaciones. Aun así, esta competencia también se extiende en las conquistas del mar (con énfasis en el Pacífico y en

Mar de China) y en el espacio. Todo parece que la cautela predomina en esta competencia de los espacios.

- ii. Reparto del mundo en zonas de influencia entre EE. UU., China y Rusia (en este caso, solo por su capacidad militar). Escenario clave para entender donde se cruzan la geo-economía y la geopolítica, el reordenamiento de las cadenas de valor donde la geografía y las alianzas políticas y de defensa van a determinar los volúmenes de comercio, inversiones y relaciones estratégicas entre países. En este caso, también tendrán que lidiar con las potencias secundarias que tienen objetivos e intereses en sus propias regiones y en algunos casos objetivos interregionales ya sea por ideologías o intereses económicos. Son los casos de países de la UE, Reino Unido, Turquía, India, Brasil, Australia, Japón, Irán e inclusive Rusia por sus aspiraciones a recuperar -por vía militar- su influencia y control de los países limítrofes europeos.
- iii. Guerra por “accidente”, tal como sucedió con el inicio de la I Guerra Mundial que revivió disputas territoriales, no solo en Europa, sino también en África y Asia. O, en los prolegómenos de la II Guerra Mundial, como resultado del fracaso de la Liga de las Naciones y de las políticas de conciliación (e intentos de manipulación de poner a unos países contra otros) frente al rearme de terceros países que luego tuvieron que enfrentar militarmente. Las tensiones en ambas ocasiones llegaron a tal punto que, ante un hecho fortuito que podía no ser el esperado, llevó a las confrontaciones armadas entre países.
- iv. Anarquía en un mundo sin liderazgo en materia de paz y seguridad internacional y en todas las áreas que hacen a la cooperación internacional. Los instrumentos multilaterales no tienen capacidad de dar respuesta a los innumerables conflictos regionales, no proliferación, asistencia humanitaria, temas migratorios, terrorismo, tráfico de personas, cambio climático, déficit energético, salud, rebelión de generaciones jóvenes por temas de empleo, calidad de vida e inserción social y financiamiento de la cooperación al desarrollo económico y social entre otros. El inmenso trabajo en el campo de la asistencia humanitaria de los programas del sistema de la ONU (ACNUR y PMA) en colaboración con la asistencia de países, organizaciones regionales y ONG especializadas son un alivio para los refugiados, pero no resuelven las cuestiones de fondo (ver www.crisisgroup.org),
- v. Globalización sin los EE. UU.: Como resultado de las políticas aplicadas durante la segunda presidencia de Donald Trump, disminuye su presencia global y cede su liderazgo estratégico global. Aun así, continúa con aliados seguros, ya sea en lo económico y en todo lo que hace a seguridad internacional (especialmente en el área Indo Pacífico: AU- KUS y QUAD). Así y todo, reduce su influencia territorial en algunas regiones del mundo. El dólar deja de ser la moneda casi exclusiva para las transacciones internacionales y su política migratoria limita el rol de sus universidades y centros de investigación en lo que hace a desarrollos tecnológicos y futuros negocios. China aprovecha esos espacios en terceros países, ya sea bilateralmente en organismos internacionales, vía BRICS o con la Ruta de la Seda, desarrollando proyectos de infraestructura y logística de “múltiple uso” fortaleciendo la provisión de insumos básicos para alimentar su industria de producción para exportación y consumo interno.

- vi. M.A.G.A. gana: EE. UU. confirma su liderazgo tecnológico, financiero y de seguridad internacional a través de su poderío militar. Su soft power (en todas sus dimensiones) se mantiene. Japón, Corea del Sur y los países europeos aumentaron sus gastos de defensa, con lo cual neutralizan las aspiraciones rusas y chinas en sus respectivas áreas de influencia. Irán desmantela su programa nuclear. Las acciones de sus empresas cotizan con aumentos en todas las bolsas y su política económica basada en las tarifas le da resultado. Crece el empleo y el costo de vida aumenta mínimamente. Las relaciones con Méjico y Canadá se reacomodan en el contexto del NAFTA. Tiene éxito con su política hacia Medio Oriente, le adjudican el Premio Nobel de la Paz en el 2026. Las elecciones en países europeos y en América Latina durante el 2026, dan como ganadores a gobiernos proclives a alianzas/acuerdos con los EE.UU. a la cual se agregan los gobiernos con influencia en otros continentes de Corea del Sur, Japón, Australia y Marruecos, entre otros. Los vínculos con el Reino Unido continúan siendo prioritarios y estratégicos y las relaciones con los países de la UE y EFTA continúan sin mayores cambios al igual que la alianza dentro de una OTAN, fortalecida con los ingresos de Finlandia y Suecia.

En síntesis, lo más probable es que en los próximos años no veamos que tenga lugar un escenario único tal como fue descrito arriba. Será sin duda, un mundo moldeado por la incertidumbre y por eventos que pueden variar según las políticas rupturistas con el “viejo orden” que no resolvió los problemas globales, incluyendo sus respectivos impactos negativos regionales y nacionales. Es probable que esos escenarios se combinen parcialmente según las respectivas geografías, sectores y alianzas y, no necesariamente, en el orden de 1 a 6. Por lo tanto: final abierto.

11. Suena más que desafiante para países como el nuestro, ¿no?

Es en este contexto cambiante, dinámico, donde se cruza la geopolítica y la geoeconomía en la política internacional, en el cual un país con las características de la Argentina debe pensar su política exterior y con qué instrumentos cuenta para su aplicación. Para ello debe ser consciente de su limitada capacidad de influir en los procesos de decisiones globales. Por lo tanto, el concepto de “adaptación” debe estar presente ante los posibles escenarios y siempre subordinado a los valores y principios establecidos en su Constitución Nacional, los tratados internacionales y, especialmente, a sus objetivos en utilizar a su favor el contexto internacional para promover el desarrollo sostenible y la mejora de la calidad de vida de su pueblo.

Hasta ahora se han desarrollado posibles escenarios de una Argentina “hacia fuera”. No obstante, para que su inserción en el mundo sea viable y partiendo del principio “la política exterior comienza por casa”, los parámetros a considerar “hacia dentro” son su competitividad, su transparencia jurídica y las instituciones que garanticen los dos primeros.

12. ¿Y cuáles son esos parámetros o factores que debieran influir en la formulación y ejecución de la Política Exterior Argentina?

Como les decía, en un mundo donde la geopolítica y la geoeconomía se cruzan, se

debe identificar alianzas y asociaciones con países que eviten a nuestro país entrar en el juego de la competencia de terceros y/o, en caso de que las circunstancias lo exijan, esas asociaciones y alianzas deberán basarse en función de sus intereses en absolutamente todas las áreas que hacen al desarrollo del país.

Ahora bien, cuáles son los parámetros, variables e instrumentos concretos que debieran considerarse para nuestro caso. Argentina tiene un "peso país" limitado en el contexto global, aunque a nivel regional sí, en cambio, tenga capacidad para poder influir en los procesos de decisiones que hacen a los intereses de nuestro país.

13. *¿Esto significa que no se debe prestar atención a los instrumentos multilaterales y a la vigencia del derecho internacional?*

Por el contrario, en lo que hace a una formulación de política exterior, son parte de la acción diplomática, aunque no se pueda esperar que a través de ellos se solucionen los problemas globales o regionales que impactan directamente en el país. La presencia ante los organismos multilaterales no solo es una cuestión de principios es, sobre todo una ventana, para expresar las posiciones que emanan de las instrucciones del presidente de la Nación, tal como lo establece la Constitución Nacional.

La formulación y ejecución de políticas públicas implica el conocimiento de nuestra historia, de nuestra geografía, de nuestra política exterior en el contexto global en la cual esta se ha desarrollado desde sus comienzos, de nuestras instituciones, de nuestra economía, de nuestra política de defensa y de nuestro desarrollo social (en todas sus dimensiones) *vis a vis* las relaciones internacionales en general y, en particular, hacia terceros países y organismos internacionales.

Ello significa contar con instituciones públicas y privadas que permitan identificar, formular y proponer acciones que contribuyan a nuestra integración al mundo, al crecimiento económico y al desarrollo sustentable del país, desde una perspectiva que incluya la consulta y coordinación con todos los sectores de la sociedad civil, con especial énfasis con el sector privado.

El mundo de hoy se caracteriza por una dinámica en la cual la geopolítica y la geoconomía se cruzan como si fuera una sola; donde la gran mayoría de los temas no son "estáticos" y se cruzan en innumerables variables y dimensiones.

Cualquier intento para la formulación de una política exterior y la definición de sus instrumentos, hace necesario entender el país en todas sus dimensiones. Esto es, un país en desarrollo, con niveles de ingreso intermedios, con pertenencia al hemisferio occidental en términos de valores, principios, y con la Constitución Nacional como parámetro de estos. A la vez, quienes toman las decisiones finales en política exterior, deben ser conscientes de la limitada capacidad de incidir en las decisiones a nivel global, si no resuelven los problemas estructurales que son obstáculos para el desarrollo sostenible del país.

Existen estructuras e instrumentos institucionales que son una limitación importante u obstáculos reales para garantizar la elaboración de una política exterior que no solo garantice una inserción adecuada en el mundo con el objetivo de contribuir al crecimiento

económico, al desarrollo sostenible e institucional y que -como fin último- permita mejorar la calidad de vida de su pueblo.

14. *Embajador, entonces... ¿Por dónde debería comenzarse?*

Richard Haass (2013), en “La política exterior comienza por casa”, donde –si bien desde una perspectiva de política exterior estadounidense– describía un contexto internacional que hacía necesario un análisis donde, en términos coloquiales, afirma que “la caridad comienza por casa”.

En este orden de ideas, si se aplicase este principio a la Argentina, para poder tener una política exterior viable, en paralelo a las obligaciones tradicionales ya sea de negociaciones o de representación que tiene la diplomacia argentina, debiera estar claro que si –y solo si– se la podrá generar si enfrenta los obstáculos principales (planteados desde lo conceptual aunque su solución dependerá de análisis, políticas e instrumentos específicos para cada una de las variables incluidas en ellos).

Un gran paso que no puede dejar de incluirse como precondition de poder enfrentarse exitosamente las hipótesis, sobre las que podemos hablar después, son las políticas monetarias y financieras que desde comienzos del 2024 han conseguido exitosamente la reducción del déficit fiscal y de la reducción de la “tasa” inflacionaria. Sin estas políticas monetarias y fiscales exitosas, no sería posible abocarse a la solución de las temáticas se plantean debajo. En síntesis, “el ordenamiento de la macro” tal como se está llevando a cabo es una condición “*sine qua non*” basándonos en la definición de Richard Haass, “la política exterior comienza por casa”.

15. *Ahora que estamos abordando este punto, recuerdo que en una exposición que nos hiciera en la apertura del XII Congreso de Relaciones Internacionales del Instituto habló sobre las “Tres F” que había que considerar como obstáculos al desarrollo de nuestro país. ¿Podría recordárnoslas?*

Si, ciertamente...si se agrupasen los principales obstáculos al desarrollo argentino – para simplificar el diagnóstico– debiéramos pensar en tres grandes “nubes” o grupos temáticos agrupados en esas “tres F”:

a. Falta de competitividad:

concepto más amplio que incluye los niveles de productividades sectoriales deberían lograrse para ser competitivos, local e internacionalmente (no debiera haber diferencia entre estos), la cual incluye todos los factores y variables que hacen al funcionamiento de una economía. Muchas de ellas se incluyen conceptualmente en el contexto de la Ley de Bases. Privatizaciones y todo lo que pueda ser competencia del sector privado serán clave para bajar el “*costo argentino*” además de una simplificación del sistema impositivo y laboral, combinada con la reducción de los costos de producción en lo que hace a transporte, logística y todas las fases hasta que llegue el bien a su consumidor final (ya sea domestico o externo). Una economía competitiva (analizada por sectores) no se basa únicamente en la utilización del tipo de cambio como instrumento, aunque este cuenta. En adición a ello, la

falta de competitividad en la producción de algunos bienes transables también es parte del problema.

Los regímenes de promoción, que significan gastos tributarios del Estado argentino (además de contar con protección arancelaria y tener un efecto negativo en materia de reducción del déficit fiscal) son una cuestión para analizar en detalle en este contexto. En ese sentido, una lectura recomendada es el informe de la Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC) sobre la Tasa de Asistencia Efectiva por Actividad Económica (TAE) del 24 de septiembre de 2024 (último publicado), "es un indicador que busca cuantificar el nivel de asistencia que cada actividad económica recibe, producto de la intervención comercial y fiscal del Estado, en relación con el valor agregado que genera". El análisis del presupuesto 2026 es el marco adecuado para su tratamiento. Si a ello se le agrega la deficiencia de conectividad en materia de infraestructura y logística en todo el país a las cuales se suman la modernización tecnológica y *management* empresarial además de temas sectoriales en materia laboral y la actual estructura impositiva (en los tres niveles de gobierno: federal, provincial y municipal), se podrán enfrentar seriamente las faltas de competitividad y los niveles de productividad sectoriales relacionados. En síntesis, bajar el costo argentino en todas sus fases desde su producción hasta que ese bien o servicio llegue a manos del consumidor, no es solo una cuestión de política económica interna sino también un atractivo para el fomento de inversiones externas y los acuerdos para la facilitación y el libre comercio.

b. Falta de transparencia institucional:

Hace a todas las cuestiones vinculadas a la seguridad jurídica, respeto a la propiedad privada, cumplimiento de los contratos y uso de las instituciones técnicas que proveen información de todos los indicadores, económicos y sociales, cuyas aplicaciones —entre otras tantas más que debieran adoptarse— las cuales, además de generar confianza y contribuir a bajar el riesgo país, darían como resultado un país "simple" ya sea en términos de costos de transacción (North) como en eliminar/simplificar todas las normas que afectan, limitan u obstruyen el desarrollo institucional de todas las instituciones republicanas (gobiernos en sus tres niveles, justicia y parlamento) y de la sociedad civil, en particular el del sector privado. Otro factor para tener en cuenta es la capacidad de aplicación ("*enforcement*") de las leyes y normas, los procesos de sus respectivas reglamentaciones, así como la superposición de normas. Recomiendo recurrir a Gerónimo Frigerio, en "Simple", 2020. En esta "F" deben incorporarse también algunas reformas incluidas en la falta de competitividad, tales como la necesidad de simplificar los sistemas impositivos y laborales. Cualquier inversor extranjero que intenta instalarse en nuestro país, cuando le informan los sistemas actuales, trámites, costos relacionados y las horas hombre que deberá dedicarle a la gestión, por el sistema impositivo y laboral actual, seguramente tendrá dudas acerca de concretar su proyecto.

c) Falta de desarrollo y/o debilidad institucional (Douglass North, "*Institutions, institutional change and economic performance*", 1990): Nuestra historia demuestra —desde sus inicios como país independiente— que, desde la "política", se han cometido abusos y manipulaciones que afectaron a nuestro desarrollo en todas sus dimensiones, degenerando y degradando las instituciones desde dentro. Y acá es donde está el problema: ¿Por qué estas "instituciones" permitieron que ello sucediese? O, lo que aún es más difícil de resolver, si se parte de la hipótesis que estas han sido diseñadas, desde sus orígenes, antes de la independencia, para grupos de intereses específicos las usaran para sus propios fines. Es interesante

leer las notas de viaje de Richard Gillespie en “Buenos Aires y el Interior” (1818) y de Francis Bond Head en “Las Pampas y los Andes” (1826). La lectura de estas notas, demuestra que los viajeros, sin percibirlo ni “intelectualizarlo” (pero sí “mapeando” el país en función de la inserción de Argentina en el sistema internacional del siglo XIX, diseñado en función de los intereses de la potencia predominante, Gran Bretaña), describieron los modelos de colonización y organización social heredadas de modelos institucionales y potencial productivo en función de su inclusión en lo que Niall Ferguson describe a la Argentina como una “colonia informal”. El punto, es que esa debilidad institucional permaneció a través del tiempo y la constante ha sido que, quien conquista el poder político y el Estado, se encuentra con instituciones maleables que no necesariamente se ajustan a los principios establecidos en la Constitución Nacional y desarrollados en la obra de Alberdi.

Esta falta de desarrollo institucional, aun a pesar de tantos intelectuales y de dirigentes políticos (durante periodos acotados de nuestra historia) que pensaron y generaron políticas económicas para una Argentina abierta al mundo con instituciones republicanas, tal como se reflejó en la Constitución Nacional de 1853, es una pauta permanente (bajo distintos formatos) de la Argentina. Juan Bautista Alberdi, ya sea en las “Bases” (1852) y sobre todo en “El sistema económico y rentístico de la confederación argentina” (1854), señaló los principios e instrumentos necesarios para consolidar la libertad económica. Sin embargo, – desde una perspectiva histórica y medida en términos de largos periodos de tiempo– por distintas razones, no se tuvo la capacidad, desde lo institucional, de construir y garantizar el desarrollo (aunque se hayan logrado, por algunos periodos, casos exitosos en algunos sectores) de un Estado “inclusivo”, a diferencia del “extractivo”, según los modelos que, desde la ciencia política, los académicos Daron Acemoglu y James Robinson en “Por qué las naciones fallan” (2012) han interpretado y aplicado los aportes teóricos del Premio Nobel de economía, Douglass North. Ahora bien, esta hipótesis no debe entenderse en términos absolutos porque son muchos los factores que intervienen en estos procesos de desarrollo.

Durante algunos periodos de nuestra historia en la que se desarrolló un país moderno e integrado al mundo para que ello fuese posible tuvo líderes que supieron entender el contexto global, demostrando “liderazgos” durante ese periodo de nuestra historia. Un detallado trabajo de la hipótesis del Estado extractivo que surge de nuestra historia es el de Juan Llach y Martín Lagos en “La Argentina, el país de las desmesuras: raíces del retraso de la Argentina” (2014), en la cual destacaron, entre todas las hipótesis del trabajo, las referidas a las instituciones políticas (pág. 36).

Kissinger, en su trabajo “Liderazgos”, demuestra como a través del análisis de casos, los liderazgos, aun en situaciones de debilidad o fragilidad institucional, rescataron las instituciones o supieron adaptarlas en función de sus respectivos intereses nacionales y del contexto internacional en el cual las gestionaban. Nuestra historia institucional reconoce estos liderazgos según algunos periodos de nuestra historia, pero no en su totalidad.

16. *¿Y cómo pueden explicarse esa combinación de “liderazgos” y desarrollo interior en esos momentos históricos?*

En este punto, posiblemente en los periodos que la política exterior focalizó en su

desarrollo interno se debió a que, esa dirigencia política entendió que la política internacional no era un juego de “suma 0” sino que, para promover el progreso y el desarrollo debía elaborarse una estrategia que tuviese en cuenta el contexto global de esa época en función de modernizar la Argentina, no solamente desde los ingresos que generaba una economía de exportación (incluyendo la infraestructura y logística para ello) sino también por su política educativa, migratoria y de expansión y consolidación del territorio argentino como Nación.

17. *Entonces, Embajador, ¿Por qué no ha sido posible mantener estas políticas que –en lo internacional– uno puede suponer como exitosas hasta la crisis de 1929?*

Una respuesta amplia y simple es que el quiebre de las instituciones republicanas a partir de 1930 no permitió el desarrollo institucional que se había iniciado hacia fines del siglo XIX a partir de la real unificación del país y de la federalización de la Ciudad de Buenos Aires. Pero, el fondo de la cuestión es que continuó prevaleciendo el esquema colonial del concepto de reparto “institucional” de intereses sectoriales, públicos y privados, ya sea en el nivel provincial (y en los municipales a partir de la imposición de tasas de “servicios”) como federal, a partir de la toma del poder político.

Los liderazgos de los intelectuales, visionarios republicanos, que se reflejaron en la Constitución Nacional de 1853, prevalecieron por un tiempo, pero no fueron capaces de generar instituciones modernas que superaran los modelos coloniales de concentración del poder en quien ocupa el Estado. Por lo tanto, los liderazgos que habían limitado esas debilidades institucionales y favorecido al desarrollo argentino (en muchas de sus dimensiones), no tuvieron la capacidad de responder a la crisis internacional de 1929, como sí –en cambio– la tuvieron países con otras matrices institucionales y con meritocracias a cargo de la administración del Estado que garantizaron y adaptaron sus políticas estatales de acuerdo con el nuevo contexto internacional. Desde un enfoque específico de la política exterior, posiblemente el periodo que no supo o no quiso adaptarse al contexto internacional fue el año 1943, el cual desde lo económico también dio lugar a un modelo de economía cerrada basada en la sustitución de importaciones y protección arancelaria que hace crisis a partir de 1973 con la crisis del petróleo, la sustitución del patrón oro por el dólar estadounidense y las nuevas modalidades de operar en las relaciones económicas internacionales a través de una prevalencia del sector financiero en sus transacciones.

Un párrafo aparte, y complementario, sobre la relación liderazgo e instituciones (Kissinger, Liderazgo: seis estudios sobre estrategia mundial, 2022): las instituciones por sí solas no resuelven las crisis si éstas pierden el rumbo, si no se adecúan a los objetivos a un país moderno e integrado el mundo, y tampoco resuelven los problemas que se supone debieran resolver. Kissinger *dixit*, relacionando ello con la política exterior: "Sin liderazgo, las instituciones pierden el rumbo y las naciones se exponen a una irrelevancia cada vez mayor y, en última instancia, al desastre".

18. *En función a las conclusiones a las que podemos arribar tras su análisis basado en las “tres F” (tratado integralmente), ¿cuál debiera ser el rol de la política exterior argentina y el de su diplomacia?*

En primer lugar, que la formulación de una política exterior parte del supuesto que “la política exterior comienza por casa” y con ello –en función de los principios y valores que están definidos en nuestra Constitución Nacional–, identificar las alianzas, socios o adversarios –que no son estáticos– para potenciar las eventuales complementariedades y neutralizar a quienes tengan intereses contrapuestos o modelos institucionales que las limiten. Si quisiéramos identificar buenos ejemplos actuales -y en curso- de política exterior que van en el sentido de abordar las “3F”, el proceso de acceso a la OCDE, el acuerdo MERCOSUR-UE, y todos los acuerdos bilaterales posibles en materia de facilitación y promoción de comercio e inversiones posibles que permitan adecuar nuestros estándares son la respuesta concreta a las prioridades actuales de política exterior desde una perspectiva estratégica.

En segundo lugar, tener una visión clara de nuestro fin último: nuestro desarrollo sostenible en todas sus dimensiones. Y, en cuando a nuestra diplomacia profesional, además del mandato obvio de ejecutar la política exterior decidida por el Poder Ejecutivo, es el interactuar con sus líderes políticos y, a la vez, asesorarlos según las distintas opciones, con los “pros”, “cons” desde una perspectiva de corto, mediano y largo plazo. En este contexto debe evitarse una constante de la política exterior argentina. Esto es: "no evadirse a través del derecho" (Gustavo Ferrari y Alberto Conil Paz) sino entender al mundo desde la distribución del poder, de la realidad internacional y, sobre todo, conocer al otro.

19. Y en tan compleja actualidad y en base a los desafiantes escenarios que pueden visualizarse, ¿Qué debe esperarse de nuestro Servicio Exterior?

El mundo hoy tiene una dinámica tan acelerada, intrincada, multidimensional y con tantos actores con distintos poderes (en términos de “peso país” e influencias) y estrategias muy disímiles, que obliga a que la capacidad de análisis sea realizada conjuntamente con la gestión del riesgo. Por lo tanto, ¿quién mejor que un servicio exterior profesional, conectado con las instituciones públicas y privadas locales que complemente el análisis, la formulación de políticas específicas con la gestión? Dicha gestión abarca centenares de funciones que incluyen desde la negociación de tratados, la tarea diaria de la gestión en cada una de las 154 sedes en el exterior, y de las actividades a realizar en la sede central, hasta las que hacen el trabajo consular que requiere una dedicación y vocación para solucionar cuestiones concretas que afectan a nuestros ciudadanos en el exterior.

Debe entenderse que, antes que juzgar o definir posiciones en forma abstracta, la política internacional no es un juego de “suma 0”, máxime para un país como en nuestro caso, en el cual el “peso país” es limitado en el contexto global, aunque a nivel regional cuenta para poder influir en los procesos de decisiones que hacen a los intereses de nuestro país.

20. Ahora bien, Embajador ¿Qué puede hacerse desde la política exterior y la diplomacia para contribuir a mitigar esta problemática estructural?

Es necesario entender no solo el funcionamiento del Estado, sino también como debiera reflejarse en la gestión. En mi opinión, esa diferencia tajante que a veces sintetizan entre “política exterior” (facultad del Ejecutivo) y “diplomacia” (como instrumento), no debiera ser tal. Se complementan.

Un servicio exterior permanente, meritocrático, formado, con vocación de “servidores públicos”, abierto a trabajar con la sociedad civil además de su rol dentro del Estado, sirve como asesoramiento, consulta, orientación y, a la vez, es la mejor manera de ejecutar eficaz y eficientemente una política exterior en cualquiera de las funciones que le toque asistir al Poder Ejecutivo Nacional de turno. En materia de gestión, Adrian Wooldridge (*“The Aristocracy of Talent: How meritocracy made the modern world”*, 2021), abunda no solo en la historia sino también en la formación de sistemas meritocráticos como uno de los instrumentos necesarios para evitar que desde “la política” se manipulen y degeneren las instituciones del Estado, incluida la política exterior y todos sus instrumentos relacionados. En el caso particular de las relaciones exteriores, se debe contar con estructuras flexibles que faciliten los procesos de decisiones de los temas de fondo, en forma cruzada e integral evitando la cultura de ventanillas separadas dentro de las estructuras públicas y privadas que no tienen contacto entre sí.

21. *Ahora bien, si partimos del diagnóstico y de los supuestos que usted estableció, ¿Cuáles son las variables que deberían hoy tenerse en cuenta, para el diseño de una política exterior argentina, donde lo bilateral y lo multilateral, sean complementarios?*

A ver... además de contar con capacidad de respuesta rápida a los acontecimientos que no dependen de nosotros, elaborar una estrategia que incluya las dimensiones globales, interregional, subregionales y bilaterales en todos sus aspectos.

Una de las características del mundo actual es que la geopolítica y la geoeconomía se cruzan en una gran cantidad de temas y el “*hard-power*” y “*soft-power*” son instrumentos que deben conocerse, utilizarse, y para que ello sea posible, es necesario “entender al otro”, ya sean Estados (su historia, su estructura institucional, su cultura y sus intereses), gobiernos, que pueden tener políticas cambiantes, y sobre todo a los distintos temas, instituciones y personas que movilizan a la sociedad civil (en tal sentido, es interesante leer a Nial Ferguson).

En síntesis, en un mundo tan complejo, con muchos temas que se cruzan y, sobre todo tan dividido, la formulación de una política exterior y el contar con una diplomacia profesional basada en un sistema meritocrático como brazo ejecutor, para poder contribuir y asesorar al Poder Ejecutivo en su formulación, deberá tener en cuenta que para la implementación de esa política habrá de atenderse la existencia de las “3Fs” y, a la vez, identificar en sus gestiones los instrumentos y enseñanzas a partir de su experiencia para contribuir a eliminar los obstáculos internos que limitan el crecimiento económico y el desarrollo sostenible del país.