



Alicia Inés Varsavsky
Daniel Fernández Dillon

Un difícil camino para recorrer

CARI

CONSEJO ARGENTINO PARA LAS
RELACIONES INTERNACIONALES

Artículo de opinión
Marzo 2025

Un difícil camino para recorrer

**Alicia Inés Varsavsky
Daniel Fernández Dillon**

**Artículo de opinión
Marzo 2025**

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales

**Artículo de opinión
Marzo 2025**

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusiva
responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente
el pensamiento del CARI.

Corrección: María Fernanda Rey
Diseño: Mario Modugno

CARI Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales
Uruguay 1037, piso 1º, C1016ACA Buenos Aires, República Argentina
Teléfono: (+5411) 4811-0071 al 74 / Fax: (+5411) 4815-4742
Correo electrónico: direccioneditorial@cari.org.ar / Sitio web: www.cari.org.ar

Un difícil camino para recorrer

Alicia Inés Varsavsky*
Daniel Fernández Dillon**

Consideraciones generales

Los argentinos tenemos la enorme suerte de contar con un país con grandes riquezas potenciales, tanto naturales como humanas. Pero, si este potencial no es acompañado por políticas de desarrollo compatibles con la evolución del mundo actual, seguiremos perdiendo oportunidades. Históricamente, nos hemos caracterizado por políticas exteriores cambiantes, con los consiguientes efectos negativos, sobre todo, lo que hace a la inserción de Argentina en el mundo. Es por ello que, si buscamos una inserción seria, estable y duradera en el tiempo, antes de analizar competencias específicas debemos definir qué queremos hacer, cómo, dónde y cuándo.

La primera pregunta que hay que responder es si nos interesa reinsertar al país en el mundo con una identidad nacional o simplemente vender nuestros productos. Las estrategias difieren significativamente. Mientras que con una empresa o

* Doctora en Química. Asesora independiente.

** Doctor en Sociología. Máster en Gerenciamiento Ambiental. Asesor independiente.

producto el acento se pone en sus características específicas y en los mercados interesados, la situación es completamente diferente cuando se trata de un país. Aquí el análisis debe ser más profundo, especialmente si queremos evitar las casi espasmódicas marchas y contramarchas que nos han caracterizado históricamente.

Es imperioso tomar decisiones como país y responder preguntas que en otros contextos culturales pueden parecer enunciados obvios. Una rápida mirada a nuestra historia reciente muestra que para el argentino no lo son. Preguntas tan básicas como de dónde partimos, a dónde queremos llegar, dónde queremos insertarnos y cómo, qué herramientas/recursos necesitamos para lograr nuestros objetivos, con cuáles contamos, cuáles deben ser desarrolladas y cuáles son los plazos requieren respuestas claras, muchas de las cuales aún están pendientes. A estas simples preguntas hay que agregarle una que es crítica: cuál es la verdadera imagen que se tiene de nuestro país allí donde buscamos insertarnos. Y lo que es más importante, cómo hacemos para modificarla cuando fuera necesario para que refleje nuestros objetivos, intereses y posibilidades.

Una inserción inadecuada y/o mal planificada será costosa tanto en recursos humanos como financieros. Abundan en nuestra historia ejemplos donde el deterioro ha sido grande y, lo que es más grave, se han traducido en pérdida de mercados importantes, pérdida que ha sido inteligentemente aprovechada por nuestros competidores. Los costos han sido altos y será difícil (pero no imposible) revertir esta situación. Ignorar esta realidad atenta contra una inserción eficiente, eficaz y perdurable de la Argentina en el mundo.

Aunque parezca evidente, no siempre se tiene en cuenta que la opinión que tenemos de nosotros mismos no necesariamente coincide con la que tienen los demás. Un claro ejemplo de la distorsión con la cual muchos argentinos ven a su propio país es que, pese a tener la enorme suerte de contar con algunas de las mejores áreas de producción agropecuaria del mundo y pese al importante peso que tiene en la economía mundial, solamente quienes están relacionados con estas estructuras productivas están al tanto de ello y las valoran, pero son menos aún quienes saben aprovechar esta ventaja. Si pensamos en la minería, los combustibles fósiles, el potencial eólico de la Patagonia, nuestros profesionales, nuestros hospitales... (la lista es larga), la situación es parecida. Es por ello que el esfuerzo que debemos hacer para insertarnos de forma inteligente, eficiente y eficaz en el mundo es enorme. No solamente debemos revertir años de historia (que no pueden ser dejados de lado) y con ello años de hábitos, costumbres, actitudes, barreras adaptadas a esas condiciones. Identificar en forma realista y objetiva los prejuicios (propios y ajenos) que nos condicionan nos permitirá diseñar estrategias que permitan insertarnos en un mundo en rápida evolución y anticipar conflictos.

Es lógico que cada sector analice su problema específico sin ver el conjunto y plantee sus necesidades o exigencias en función de esta visión. Y es aquí donde la decisión política ocupa un rol central, ya que es al político a quien le corresponde proyectar ideas e incluso utopías: a dónde queremos ir y hasta dónde estamos dispuestos a luchar para lograr nuestros objetivos. Pero también hay que tener los pies en la tierra y manejar los elementos pasionales sin dejarse dominar por ellos. Resumiendo, si no se identifican objetivos claros,

si no se evalúan correctamente nuestras capacidades y posibilidades en función de los objetivos fijados y también de la historia, los resultados serán magros. Si el objetivo político no se fija en el tiempo y en el espacio identificando fortalezas y debilidades, quedará solo como una idea y no como una meta.

Es por ello que en la compleja tarea de insertar (o de reinsertar) a la Argentina (o a un sector de la Argentina) en el mundo independientemente del área en la que estemos trabajando y una vez fijados los objetivos la tarea es doble. Por un lado, se deben cuidar los temas técnicos, pero también es imprescindible analizar qué aspectos de la imagen que el mundo se ha formado de nosotros debemos mejorar o modificar y cuáles son las dificultades que tendremos al presentarnos allí donde queremos llegar. Esto aplica también a cómo nos vemos a nosotros mismos. Es crítico definir cómo nos presentaremos, cómo nos comunicaremos y, sobre todo, tener muy en cuenta cuáles pueden ser las trabas y/o rechazos a la forma de comunicarnos. Es una tarea ardua y, para ser exitosa, necesariamente debe realizarse en forma conjunta con los responsables de los distintos sectores y apoyarse en una eficiente interacción entre ellos.

La marca país debe estar asociada a una imagen positiva, y esto requiere trabajar en forma creativa e integradora hacia adelante sin ignorar lo bueno y lo malo de lo ya actuado. No solo es necesario que cada uno conozca su trabajo, los procesos y procedimientos para llevarlo a cabo, la tecnología y su uso adecuado, las herramientas de gestión disponibles. Se debe también poseer competencias que permitan “navegar” en un mar de complejas relaciones.

Planificar la inserción de un país en el mundo es una gran responsabilidad por los impactos económicos, sociales y ambientales que provocarán las decisiones que se tomen. Estas afectarán la vida de las personas, no solo por ser generadoras de empleo o riqueza, sino también como factor de desarrollo en las comunidades donde están insertas. En toda organización (y un país no es la excepción), las personas constituyen su columna vertebral y su mayor valor. Hasta los más sofisticados elementos técnicos necesitan de la intervención del hombre. Productividad, eficacia, eficiencia, capacitación, educación están fuertemente condicionadas por las personas involucradas. Lograr objetivos con el menor costo posible sin dilapidar recursos económicos, materiales y humanos depende en alto grado de la competencia del grupo humano.

Desafíos del siglo XXI. Globalización y desarrollo sustentable en una evolución dinámica

El siglo actual plantea complejos desafíos. Hasta hace relativamente poco tiempo, las consecuencias de las acciones de una comunidad tenían alcances limitados. La globalización cambió dramáticamente esta situación. El mundo globalizado se caracteriza por una rápida evolución, donde continuamente se marcan nuevos lineamientos, se difuminan los límites y se aceleran las consecuencias. La reciente pandemia de Covid-19 es un claro ejemplo. La rápida dispersión del virus en todo el mundo, la velocidad en la que se han desarrollado y distribuido las vacunas, los efectos sobre la economía mundial y los desafíos que planteó en todos los niveles (social, cultural, económico, científico, político, comunicacional) son una muestra de los complejos caminos que la humanidad

debe recorrer y del poco tiempo con el que muchas veces se cuenta para tomar decisiones que no son fáciles y donde la información disponible no siempre es suficiente.

En un mundo globalizado, todo lo que hace al cuidado ambiental ocupa un lugar preponderante. Los desafíos técnicos, sociales y políticos son muy complejos. Ayuda conocer la historia para comprender la magnitud de este desafío. Los problemas ambientales asociados con el hombre nacieron con el hombre mismo, pero el tipo de daño ambiental y su intensidad han evolucionado junto con el desarrollo tecnológico y el crecimiento de la población. A lo largo de las últimas décadas, el público ha ido tomando conciencia de las consecuencias –a corto, mediano y largo plazo– de no cuidar el medio ambiente. Es por ello que prácticas productivas muy contaminantes que hace cuarenta o cincuenta años eran aceptadas como normales hoy serían rechazadas de plano hasta por aquellos a quienes las palabras “medio ambiente” les produce escozor.

El concepto de desarrollo sustentable nació como respuesta a un fracaso: el de las estrategias para proteger al medio ambiente. Pese a que las consecuencias de la acción del hombre sobre este han sido advertidas por especialistas desde hace más de un siglo, recién en 1972 y como resultado de la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre cuestiones ambientales en Estocolmo, el cuidado del medio ambiente pasó a formar parte de las políticas gubernamentales en todo el mundo. Pero esto fue insuficiente. Su deterioro no se detuvo y no se pudo responder una pregunta crucial: cómo hacer para dejar el mundo habitable a quienes nos sucedan.

El análisis de las causas de este fracaso fue el puntapié inicial para un cambio de paradigma conceptualmente simple

pero operativamente complejo. Hasta fines de la década de los 80 y principios de los 90 del siglo pasado se consideraba que las acciones para cuidar el medio ambiente eran ajenas y posteriores a las estructuras de producción/consumo y predominaba el concepto de remediación (se contamina y después se limpia). En los primeros tiempos se solía decir que la dilución era la solución para los problemas de contaminación. Esta estrategia fue inaplicable no solamente por la cantidad de contaminantes generados, sino también por su calidad (especialmente la persistencia, es decir, la dificultad en ser degradados en el medio ambiente). El mayor problema de las estrategias remediadoras estuvo asociado a los costos del proceso de descontaminar, que era visto como un gasto que no todos podían o querían realizar.

Plantear como objetivo que la humanidad pueda mantener el nivel de vida actual preservando al mismo tiempo el medio ambiente para las generaciones futuras conlleva un cambio de paradigma que, traducido a la vida de todos los días, significa reemplazar la idea de remediar (ensuciar y después limpiar) por la de prevenir (evitar ensuciar). Esta es la idea que subyace al concepto de desarrollo sustentable o sostenible (sinónimos, según el diccionario de la Real Academia Española) que fue presentado formalmente en el llamado informe Brundtland en 1987 e incorporado en la Agenda 21 (conferencia de Río de 1992).

Si bien los enunciados son claros y simples, no es tan simple convertirlos en hechos. Un problema que en nuestros días es serio es la cantidad y variedad de nombres y “nuevas” estrategias para referirse a lo mismo. Tal como sucede con la globalización, se está ante conceptos muy nuevos y en continua

evolución, lo que hace que en muchos casos predominen el desorden, la superposición y las modas. A modo de ejemplo, en menos de treinta años, estrategias para proteger el medio ambiente conceptual y operativamente semejantes (minimización, eficiencia, verde, circular, limpio, cero, etc.) han sido presentadas y popularizadas como novedosas por Gobiernos, empresarios, economistas, ambientalistas y políticos; han estado de moda y han pasado de moda. Para agravar aún más la situación, algunos de estos nombres suponen objetivos imposibles desde el punto de vista científico, técnico y social. Es también un tema recurrente, cuando se plantean objetivos ambientales a nivel global, ser excesivamente optimistas al fijar plazos.

Adecuarse a los requerimientos asociados al concepto de sustentabilidad sin perderse en el embrollo que significan tantos nombres para referirse a lo mismo requiere un intenso e inteligente trabajo coordinado, donde identificar y evitar prejuicios y preconcepciones ocupa un lugar central. Y esto no es un problema menor cuando estamos hablando de insertar un país en el mundo. Es tan crítico equivocarse en la visión ambiental por exceso de celo como por no poder separar la paja del trigo dejándose llevar por modas (ya sea por aceptarlas o por rechazarlas) sin ver el meollo del problema.

Desempeñarse en un mundo globalizado en formas compatibles con las exigencias de un desarrollo sustentable requiere fuertes cambios. Contrariamente a lo que se suele pensar, los más difíciles y complejos no son técnicos sino culturales, ya que se debe modificar la forma de resolver los problemas en todos los niveles y trabajar con equipos multidisciplinarios. Corresponde a quienes diseñan las políticas (interiores

y exteriores) ser muy cuidadosos en no dejarse llevar por las modas del momento y guiarse por los objetivos a largo plazo. Sobran en nuestra historia ejemplos donde la urgencia, la falta de planificación y/o el desconocimiento de la realidad subyacente tuvieron costosas consecuencias. Y las tentaciones con todo lo relacionado con el medio ambiente son muchas no solamente por la necesidad de tomar decisiones a partir de información insuficiente, sino también por confundir conceptos básicos.

Centrarse en los objetivos y en las estrategias eficaces y eficientes (que las hay y son muchas) dejando de lado las modas, los intereses parciales e incluso la falta de conocimientos por parte de muchos de quienes se ocupan del medio ambiente (por convicción o por intereses personales) es fundamental para no perderse en este complejo camino. Es imprescindible diseñar una estrategia integradora que tenga en cuenta las visiones de todos los sectores (diplomáticos, técnicos, científicos, sociales, etc.). Pero, para tener éxito en esta tarea, todavía falta hacer mucho puertas adentro. A modo de ejemplo, aún está pendiente un fuerte trabajo de capacitación en el personal de nuestras embajadas en todos los aspectos que hacen a la inserción del país en un mundo globalizado, donde la sustentabilidad es un claro objetivo, pero también es usada para justificar barreras de todo tipo (defendibles e indefendibles). Falta aún una capacitación que, además de los aspectos tradicionalmente considerados (relaciones públicas, legales, diplomáticos, culturales, históricos), incorpore todo lo que hace a las estructuras productivas y a la compleja relación entre lo técnico, lo ambiental y lo social que la actual globalización impone. Si bien se está avanzando algo en esta línea, no podemos ignorar que, para tener éxito, se debe pla-

nificar a largo plazo y apoyarse en una estrategia definida de inserción del país en el mundo. El riesgo de dejar que las distorsiones derivadas de las presiones que impone la urgencia (que suelen ser aprovechadas por intereses ajenos a los del país) determine la agenda es alto.

Un aspecto que no es menor es la evaluación y modificación (cuando fuere necesario) de las respuestas ante requerimientos que suelen ser clasificados como barreras paraarancelarias de algunos países, especialmente los más desarrollados. Ante ellos, se observan dos tipos de respuestas: la de quienes se quejan porque se sienten perjudicados y la de quienes buscan la mejor forma de adecuarse a ellas, ya sea identificando posibles ventajas o presentando reclamos fundamentados. Un ejemplo claro son las discusiones que se están dando en estos días (septiembre-octubre de 2024) referidas al Reglamento de la Unión Europea (UE) 2023/1115, que establece que, a partir del 30 de diciembre de 2024, solo se permitirá en este mercado la comercialización de productos que provengan de terrenos donde se demuestre que no hubo deforestación ni degradación forestal luego del 31 de diciembre de 2020. Entre los productos a los que aplica, importan para Argentina el ganado bovino, la soja y sus subproductos. Sin ahondar en detalles en un tema que tiene muchas aristas, los puntos básicos en el análisis deberían ser la libertad de un importador de imponer sus condiciones, la libertad del exportador de elegir ese mercado y la identificación de ventajas/desventajas claras. En el caso particular de Argentina, la mayor parte de la producción agropecuaria se hace en zonas que nunca fueron deforestadas, lo cual significa una ventaja comparativa con otros competidores. Sin embargo, las discusiones entre distintos grupos de productores van por otros carriles. El espectro es amplio

y abarca desde quienes desarrollaron un sistema de certificación según los requerimientos del Reglamento hasta quienes consideran que se están comprometiendo nuestra soberanía y nuestra competitividad. La división entre los sectores productivos es fuerte, pero, como no sucedía desde hace mucho tiempo en todo lo que hace a la producción agropecuaria, la posición oficial se basa en evaluar nuestras ventajas comparativas, considerar esta norma una oportunidad en lugar de una traba y, al mismo tiempo, identificar falencias en ella. De hecho se han identificado imprecisiones sobre su reglamentación que generan incertidumbre entre los operadores comerciales e incompatibilidad con otras normas internacionales. Sobre esta base, se han realizado reclamos en forma individual y en gestiones conjuntas con otros países afectados y se ha logrado que se postergara su puesta en vigencia por un año. Este período será aprovechado para continuar trabajando con los productores para encontrar mecanismos que permitan facilitar el acceso a la información y a las distintas herramientas para poder cumplir con estas exigencias. Para evaluar la importancia del cambio en la forma de defender nuestros intereses, basta comparar, por ejemplo, con cómo se manejó el conflicto que innecesariamente se generó con Uruguay como consecuencia de la instalación de las pasteras, tema sobre el que profundizaremos en la sección “Imagen y conflictos en el siglo XXI”.

La globalización y el desarrollo sustentable son potentes desafíos cuyos alcances y limitaciones desconocemos por tratarse de ideas/temas muy recientes si se los mide en los tiempos de la historia de un país o del mundo. Se cometen errores en aras de la sustentabilidad y/o de la globalización, cuyos costos a mediano y largo plazo aún no pueden ser evaluados.

No es fácil hacer predicciones, especialmente por la falta de modelos que permitan gestionar adecuadamente los desafíos económicos, sociales y ambientales que se presentan y por su rápida evolución. Las herramientas necesarias para hacer tales evaluaciones (normas, procedimientos, información de base) están en constante evolución y revisión. Es aquí donde los trabajos de investigación y las bases de datos (locales, nacionales o internacionales) pasan a ser fuentes indispensables de información al momento de introducir cambios y tomar decisiones. Y es nuevamente esta una clara deficiencia de nuestro país, ya sea por la falta de bases de datos (frecuente cuando se trata de temas ambientales) como por su distorsión intencional (por ejemplo, los datos del INDEC en algunos de los últimos años).

La globalización impone la necesidad de buscar nuevas estrategias, ya sea a nivel nacional o internacional, y obliga a adaptarse a cambios en las reglas de juego que regulan las diferentes actividades. Nuestra historia muestra una falta de interés para presentarnos ante un mundo globalizado como una unidad con objetivos claros, por lo que nos parecemos más a un conjunto heterogéneo de elementos reunidos al azar que a un país. Más aún, en muchos casos, consciente o inconscientemente, hubo ingentes esfuerzos para que sectores a los cuales les llevó mucho tiempo imponerse en un mercado dejen el espacio libre para nuestros competidores, que supieron hacer buen uso de lo logrado por nuestros productores.

La falta de coordinación entre los distintos sectores interesados en la resolución de problemas básicos y en los esfuerzos por presentar una marca país (que ya ha generado altos costos) está actualmente tan incorporada a la cultura de nuestra

sociedad (productores, empresarios, políticos, etc.) que modificarla no es una tarea simple. Se debe crear y consolidar una conciencia de colaboración en un contexto donde la desconfianza ha sido la regla. Y, aunque parezca obvio, no está de más insistir en que el punto de partida para poder remontar esta situación debe ser contar con lineamientos claros y objetivos a corto, mediano y largo plazo dentro de una estrategia nacional en un mundo globalizado.

Y esto nos lleva a un problema que no es exclusividad de los argentinos. Cuando hablamos de sustentabilidad en un contexto globalizado, el verdadero desafío no es qué, sino cómo. Es acá donde en el mundo se suele fallar y es donde hay una oportunidad de aprendizaje, prestando mucha atención no solamente a los manejos poco claros, ineficientes o inadecuados (y sobre todo a la corrupción), sino también a los bien intencionados, pero que no tienen en cuenta las distintas realidades y, por ende, se convierten en imposibles de cumplir. Es determinante al momento de diseñar una acción internacional considerar las distintas idiosincrasias, la existencia en algunos países de focos de corrupción y también la ineficiencia burocrática de muchas organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. Las acciones internacionales donde se fijan objetivos ambientales nobles en sí mismos, pero que no tienen en cuenta la diversidad de contextos sociales y culturales están destinadas a fracasar. Son claros ejemplos los plazos poco realistas fijados por el Convenio de Estocolmo para eliminar los bifenilos policlorados (PCB) o por las agendas 2030/2045. En ambos casos, no haber evaluado correctamente las dificultades asociadas a la diversidad cultural llevó a incumplimientos con costos asociados en imagen, credibilidad y económicos.

Imagen y conflictos en el siglo XXI

Presentarnos ante el mundo como una unidad y no como un amontonamiento de buenas intenciones o como sectores aislados de eficiencia y eficacia muy dispar es quizás el obstáculo más complejo para superar. Cabe acá traer a cuenta la experiencia en la publicidad tradicional, que muestra que, cuando se presentan productos aislados, separados del país al que representan y de su imagen, se comenten errores difíciles de revertir. Es una necesidad que no debe ser eludida (especialmente cuando estamos hablando de la imagen de un país) trabajar en forma integral y simultánea sobre todos los aspectos que la conforman teniendo siempre en cuenta de dónde venimos. Y acá no es un factor menor diferenciar entre la imagen que tenemos de nosotros mismos y la que de nosotros se han formado en distintos contextos. Muchos de los problemas que debemos resolver actualmente como país son consecuencia directa de nuestra cambiante historia y, sobre todo, de acciones negativas cuyo recuerdo no es fácil de borrar. Identificar claramente los condicionamientos históricos permite anticipar posibles objeciones al planificar cursos de acción.

Cada sector público formará su imagen a partir de sus propios intereses y de sus experiencias. Corresponde a los responsables de diseñar una política/estrategia de inserción del país en el mundo y de la marca país conocerlos, analizarlos en función de nuestros intereses como país y, a partir de allí, definir líneas de acción para mantener, modificar o mejorar la imagen. Contar con una idea acabada de la forma en la que somos percibidos en el mundo permitirá identificar dónde es

necesario intensificar y/o modificar la forma de actuar y de comunicarse.

Hay metodologías que permiten conocer esta imagen. Una de ellas es la determinación de un perfil de actitudes donde, a través de la realización de un corte espaciotemporal, es posible analizar las motivaciones que regulan las interacciones entre los individuos y, por ende, entre instituciones. Dicho corte brinda elementos básicos del comportamiento social que darán información sobre los factores fundamentales que condicionan las diferentes conductas y prejuicios. Al conocer las variables que los conforman, así como las motivaciones latentes y/o manifiestas que llevan a una conducta determinada, es posible identificar en forma real y concreta dónde se encuentran las barreras y, especialmente, identificar aquellas que obran como verdaderos tapones que no permiten tener ningún tipo de interacción. Un ejemplo claro son las situaciones donde los aspectos ideológicos son fuertemente predominantes y generan actitudes que se asocian más al fanatismo y al autoritarismo que a una interacción civilizada. Si bien algunos casos son evidentes, otros no lo son. De allí la necesidad de identificarlos al definir líneas de acción.

La globalización genera una sociedad cada vez más demandante de información veraz en todos los contextos, lo que plantea nuevas exigencias, que deben ser correctamente identificadas e incorporadas en el diseño de una política de integración en el mundo. Al igual que con todo lo relacionado con la sustentabilidad, esta tarea excede los alcances de sectores que tradicionalmente se ocuparon de la formación de la imagen institucional, tales como los especialistas en relaciones institucionales y publicidad. Sectores que usualmente

no participan en estas actividades, pero que cuentan con información crítica (especialmente los técnicos) deben ser adecuadamente incorporados a los distintos equipos. La sectorización, tanto para un lado (publicidad, relaciones públicas) como para el otro (técnico, calidad, ambiente), genera estrategias insuficientes y, por ende, poco eficaces si el objetivo es recuperar la imagen revirtiendo aspectos negativos.

Un aspecto no menor es comprender que el mundo es heterogéneo y que estrategias que pueden ser exitosas en un determinado grupo de países no necesariamente lo serán en otros. Un diagnóstico correcto de las comunidades en la que queremos insertarnos y el conocimiento de las actitudes de los diferentes públicos que las conforman es crítico. Las consecuencias negativas de no evaluar correctamente estas variables son más frecuentes de lo deseable. Los lentos avances en las políticas ambientales mundiales ya mencionadas son un claro ejemplo.

El mundo globalizado está fuertemente vinculado con el desarrollo científico y tecnológico en todas las disciplinas. Su incidencia en la protección del medio ambiente ha sido causa de fuertes conflictos, ya que es más frecuente de lo deseable que la información técnica y científica disponible sobre las consecuencias de actuar o de no actuar sea insuficiente. Pero aún así hay que tomar decisiones. Y es este el desafío más complejo. Compatibilizar en este contexto las posturas, ideas, estrategias e intereses de productores, industriales, organismos gubernamentales y no gubernamentales, ambientalistas, políticos y población en general no es sencillo. El panorama es más complejo aún cuando se trata de diferentes países, ya que hay que considerar además diferencias sociales, cultura-

les e ideológicas. Volviendo al ejemplo ya mencionado de las dificultades para cumplir con los objetivos fijados por el Convenio de Estocolmo para la eliminación en el mundo de los PCB, se ve claramente esta disparidad en algo que, *a priori*, es de baja complejidad. Nos referimos a la presentación de los informes nacionales, compromiso que adquieren los países al firmar el Convenio. Entre 2006 y 2018, el 56,4 % de los países no presentaron los informes en tiempo y forma, con una gran dispersión dependiendo de la región. Esto muestra claramente que se ha subestimado el desafío que significa implementar un sistema de gestión unificado a nivel internacional. El actual desplazamiento de los objetivos de la agenda 2030 a una nueva agenda para 2045 (Pacto para el Futuro) igualmente ambiciosa es otro claro ejemplo. Esta lección debería ser tomada en cuenta al momento de diseñar una estrategia cuyo objetivo sea modificar la imagen que de nuestro país se tiene en distintas comunidades, ya que ignorarlas o considerar que todo se resuelve solamente aumentando las fuentes de financiación, intensificando la transferencia de tecnología y/o intensificando los mensajes publicitarios por la vía que fuere llevará indefectiblemente al fracaso.

Independientemente de dónde busquemos insertarnos, siempre habrá conflictos. Es fundamental mantenerlos en un nivel tal que se puedan resolver con el menor gasto posible de tiempo y recursos, y para ello hay que recordar que los conflictos no son “sorpresivos”, poseen una secuencia casi lógica y conocerla permite saber de antemano el curso que pueden seguir. El primer paso, entonces, es identificar dónde surgen. ¿Nacen dentro del país o dependen de la forma en la que nuestras acciones son percibidas por los demás? La experiencia muestra que a corto y largo plazo un manejo estra-

tégico que tenga en cuenta estas variables genera un importante ahorro en tiempo y esfuerzo, ya que permite identificar a tiempo conflictos latentes o manifiestos.

Podríamos considerar un ejemplo paradigmático de cómo no se debe manejar un conflicto (en este caso, ambiental): el que enfrentó a Argentina con Uruguay entre 2005 y 2010 como consecuencia de la autorización del Gobierno uruguayo para construir una planta de pasta de celulosa sobre las aguas binacionales del río Uruguay, cerca de las poblaciones de Fray Bentos (Uruguay) y Gualeguaychú (Argentina). Argentina recurrió a una estrategia que nunca da buenos resultados, pero que, lamentablemente, es muy frecuente ante un conflicto ambiental: considerar que los peligros/riesgos identificados son extremos, con las consiguientes advertencias sobre muertes, destrucciones totales, extremas contaminaciones y otras. Esto lleva a situaciones indefendibles desde el punto de vista técnico, que suelen ser bien aprovechadas por quien genera el daño. En este caso particular, esta estrategia, sumada a una politización extrema, derivó en un conflicto internacional mal manejado, donde el resultado era previsible y también lo era el daño a la imagen de nuestro país.

Este ejemplo nos muestra un error sumamente frecuente ante una situación potencialmente conflictiva: no saber, no poder o no querer identificar los intereses específicos que llevan al conflicto, dejando espacio para que otras variables/actores ocupen este lugar. Una distorsión en la comprensión de las causas del conflicto (lo cual es particularmente frecuente en los ambientales) dificulta o imposibilita evaluar correctamente su intensidad, su alcance y su legitimidad. Este error de diagnóstico lleva a elaborar planes de contingencia que, al

no orientarse hacia las causas reales, pueden generar nuevos conflictos, dificultar una potencial negociación o –tal vez lo más peligroso– lograr una solución temporal que deje abierta la posibilidad a que en el futuro el conflicto resurja con más fuerza.

En este contexto, conocer nuestras fortalezas y nuestras debilidades como país permitirá fijar con cierta tranquilidad y conocimiento de causa cuáles y cómo van a ser los argumentos que utilizaremos en las diferentes presentaciones y, muy especialmente, los que esgrimiremos ante los cuestionamientos por situaciones incómodas asociados a nuestra historia. Una estrategia integradora permitirá optimizar la relación costo-beneficio en los esfuerzos necesarios para llevar al mundo nuestros productos, cultura o servicios.

Un aspecto no menor y al cual muchas veces no se presta suficiente atención es cómo nos presentamos. Al releer trabajos sobre temas de nuestra especialidad, vemos que suelen faltar estrategias preventivas que permitan identificar situaciones potencialmente conflictivas con los consiguientes costos asociados. Un ejemplo de estos costos proviene del análisis de los rechazos de partidas de alimentos exportados a la Unión Europea o a Estados Unidos, que cuentan con bases de datos actualizadas. Se identifican rechazos que reflejan falta de información por parte del exportador (llama la atención cuando se trata de grandes empresas) sobre requerimientos del destino e incluso sobre su propio producto. Los costos asociados tanto económicos como en daño a la imagen de la empresa y del país son altos.

Otro claro ejemplo son las falencias de nuestros representantes ante los comités internacionales que elaboran normas de

calidad/composición de alimentos. En la elaboración de estas hay plazos razonablemente amplios en los que los países miembros pueden presentar información sobre sus situaciones específicas. Es más frecuente de lo deseable en muchos países de la región que no lo hagan en tiempo y forma. Suele suceder que la información exista, pero que no esté adecuadamente sistematizada, y son raras las situaciones en las que se aprovecha esta ventana para hacerlo. La consecuencia directa es que en la elaboración de las normas no se consideren los valores típicos de la región simplemente porque la información no ha sido presentada. Esto desencadena situaciones conflictivas evitables, ya que los reclamos presentados fuera de los plazos estipulados (es decir, no respetando las reglas del juego) no son considerados aun cuando sean técnicamente válidos. En el caso particular de Argentina, esta participación, así como la calidad de la información aportada, es sumamente irregular y, salvando honrosas excepciones, no se defienden nuestros intereses. Teniendo en cuenta que somos un importante productor de alimentos, esta falencia común a organismos gubernamentales y no gubernamentales debe ser cuidadosamente evaluada y corregida antes y no después de salir al mundo.

Es difícil anticipar con precisión el daño y el costo de no actuar en tiempo y forma. Pero hay una certeza: si la calidad de nuestros productos, el cuidado ambiental y la sustentabilidad no son parte de políticas modernas, eficientes y eficaces e incluidas en todas las estrategias, el daño será cada vez mayor no solamente a nuestro ambiente, sino también a la imagen del país y de nuestros productos y, por ende, a nuestra inserción en el mundo.

Imagen y comunicación

Hace a la imagen la forma de comunicarse con los distintos públicos. Evitar estrategias que, por una causa u otra, distorsionen o modifiquen el mensaje es de interés crítico. Podemos preguntarnos cuánto le ha costado y le sigue costando al país tener una comunicación donde, en lugar de aclarar situaciones, se generan más dudas y desinformación. Son frecuentes los planes de comunicación a nivel internacional que no tienen en cuenta las estructuras y la organización de los diferentes públicos a los cuales van dirigidos. Cuando esta comunicación falla, surgen situaciones que pueden llegar a ser inmanejables e indeseables para todos. No podemos olvidar que cada sistema social tiene sus propias normas y desarrolla dentro de ellas usos y costumbres que, en muchos casos, difieren radicalmente de un sistema a otro.

Para definir una estrategia de comunicación, no debemos dejar de lado que el objetivo final es insertar en forma armónica, eficiente, eficaz y duradera a la Argentina en el mundo y recuperar un lugar que nunca deberíamos haber perdido. El camino para lograr un cambio de actitud permanente es largo y con muchos escollos. Es por ello que dedicarle tiempo a planificar una forma de comunicarnos que refleje el camino que se debe transitar no es una pérdida de tiempo, sino una inversión.

Una buena comunicación no compensa un mal plan. Un plan exitoso de comunicación debe estar integrado a un programa/estrategia vinculado fuertemente con las políticas nacionales y provinciales y debe ir en ambos sentidos: desde y hacia los interesados locales y extranjeros. Hay acá un espacio donde aún se necesita un intenso trabajo. No alcanza con los

aspectos prácticos que actualmente se manejan en nuestras embajadas en formas que, en muchos casos, dependen más de la buena voluntad de los responsables que de una estrategia general. El punto de partida debe ser un diagnóstico sin parcialidades ni atención a intereses espurios, donde prime la objetividad y que permita identificar fortalezas y debilidades sin ignorar lo ya actuado (lo bueno y lo malo). Sobre esta base se deben tratar los problemas específicos (casos concretos), diseñar la capacitación de los comunicadores y, por cierto, tener un plan de supervisión, monitoreo e introducción de cambios o mejoras.

Una inadecuada selección de quien o quienes van a tener la responsabilidad de generar las comunicaciones a nivel internacional puede llevar al fracaso o deteriorar fuertemente la imagen del país. Lamentablemente, en los últimos años sobran los ejemplos. Baste mencionar el canciller del Gobierno anterior que, sin contar con conocimientos suficientes, nos representó en reuniones internacionales y dañó seriamente la ya maltratada imagen de nuestro país. Pero, aun con buenas intenciones y con profesionales de la comunicación capacitados, es imprescindible tener en cuenta que, como ya hemos mencionado varias veces en este trabajo, no es lo mismo insertar un producto en un mercado que insertar un país en el mundo. Y es acá donde se comenten los mayores errores. Dejar las políticas de comunicación a cargo solamente de expertos en publicidad es ignorar su función específica, la de elaborar los mensajes centrados en su objetivo básico que es la venta del producto o servicio. Insertar un país en un mundo globalizado requiere un trabajo más complejo y, para ser exitoso, debe involucrar un conjunto más amplio de profesionales.

Un tema no menor es la elaboración de los mensajes en función de los receptores. La complejidad radica en que los destinatarios responden a culturas, saberes e intereses múltiples. Identificar correctamente los públicos a los que va dirigida la información y dirigirla de tal manera que sea recibida en una forma comprensible y operativamente eficaz es crítico. De nada sirve que al público le llegue un mensaje impecable o diseñado con tecnologías de punta si este no se traduce en acciones positivas hacia nuestro país. Se trata de una responsabilidad conjunta de varios sectores donde la comunicación interna es determinante. Liderazgo, ejemplaridad, valorización de nuestros profesionales forman parte del objetivo y, por ende, deben modular los mensajes. Y es acá donde barreras tales como supersticiones, prejuicios, ideologías, pero también la vanidad deben ser adecuadamente identificadas y tratadas. Nuestra historia muestra que la coordinación entre distintos sectores con un mismo objetivo es aún una asignatura pendiente. Actuar como compartimentos estancos se ha traducido en pérdida de oportunidades, superposiciones, costos excesivos y, sobre todo, la generación de una imagen negativa que podría haberse evitado. Hay sectores que han sido exitosos (no nos referimos a los oportunistas), pero falta recorrer un largo camino para que esta experiencia converja en un país exitoso.

Planificación estratégica: no repitamos los mismos errores

Argentina tiene importantes fortalezas. Agricultura, ganadería, agroindustria, minería, recursos naturales, sistemas educativos y sanitarios, entre otros, tienen un importante desa-

rollo, un gran potencial y, en muchos casos, una malograda historia de reconocimiento en el mundo. Cabe preguntarse por qué fallamos tanto. Conflictos internos mal planteados y no resueltos, políticas que ignoran al mundo e incluso intereses poco claros figuran entre las causas que nos han llevado a un fuerte deterioro.

Esta situación ha sido perjudicial para la imagen del país, incide en forma directa e indirecta en el normal desenvolvimiento de todas las actividades y, lo que es más grave, ha significado oportunidades para que otros países, aprovechando inteligentemente la buena imagen que tienen muchos de nuestros productos, ocupen los espacios que fuimos perdiendo. La pérdida de mercados de carne por conflictos internos mal resueltos, la necesidad de importar productos en los cuales nos autoabastecíamos e incluso exportábamos por malas políticas energéticas son claros ejemplos. Revertir esta situación no será fácil. Requerirá plantear objetivos a largo plazo y un fuerte trabajo coordinado entre los distintos sectores involucrados, donde se tengan en cuenta no solamente los aspectos obvios (características específicas de cada mercado, producto y empresa exportadora), sino también los más complejos, que hacen a la imagen del país.

Una idea clara de dónde o a quiénes queremos llegar debe ser el punto de partida. Identificar en forma objetiva nuestras fortalezas y nuestras debilidades permitirá fijar con cierta tranquilidad y conocimiento de causa cómo nos presentaremos en el mundo, qué argumentos utilizaremos en las diferentes presentaciones y, no menos importante, cuáles esgrimiremos ante cuestionamientos por situaciones incómodas asociadas, por ejemplo, a nuestra historia reciente.

La transición de una estructura proteccionista a una liberal no es simple. Requiere cambiar hábitos, costumbres y normas, modificar actitudes, identificar barreras que han condicionado el mundo cultural, productivo y político de los argentinos durante muchos años. Gustara o no, nuestros empresarios se formaron y debieron desempeñarse en un contexto en el cual para determinados logros debían conseguir los favores de la autoridad de turno, zigzaguear en una burocracia gigantesca, responder a exigencias estatales muchas veces absurdas y fuertemente demandantes y a normas que condenaron a muchas empresas a la quiebra. No es posible revertir esta situación de la noche a la mañana y tampoco se lograrán buenos resultados si no se cuenta con una planificación estratégica que parta de un diagnóstico integral y sectorial preciso y objetivo, con metas posibles, plazos razonables y, sobre todo, con una clara acción que permita modificar malos hábitos y revertir la imagen negativa que nos hemos sabido ganar.

El desafío es planificar teniendo en cuenta objetivos a largo plazo, pero también contemplando las urgencias y las necesidades de corto plazo. Poner en práctica un proyecto integral, duradero, eficiente y eficaz para integrar la Argentina en el mundo requiere consenso entre los distintos actores y, como ya hemos dicho, es esta una de las asignaturas pendientes en el país. Corresponde a los políticos manejar con inteligencia esta situación, especialmente teniendo en cuenta que la corrupción se ha enquistado en muchos sectores.

Es necesario identificar y ubicar en el contexto adecuado a las distintas personas de las que necesitaremos colaboración para lograr nuestros propósitos. Y acá no podemos equivocarnos porque, si integramos personas que no comparten

nuestros intereses y nuestra visión de país, los problemas se multiplicarán. No estamos hablando de una identificación, sino de visiones compatibles donde se puedan encontrar puntos en común que permitan una coexistencia productiva. Lamentablemente, hay que hacer hincapié en estos aspectos (que parecerían obvios en otros contextos) porque nuestra historia lo marca como uno de nuestros principales desafíos. Es cierto que se está empezando a transitar este difícil camino, pero el lastre de quienes quieren mantenerse en una estructura proteccionista es muy fuerte y, si no son adecuadamente identificados y neutralizados, el fracaso estará a la vuelta de la esquina.

Identificar a quienes pueden compartir visiones y objetivos (y también a aquellos con los que será imposible) requiere objetivos claros, inteligencia, una fuerte interacción y diálogo. Es así como se van descubriendo puntos en común, posibles alianzas en pos de un futuro común. Las experiencias actuales en el arduo camino que está recorriendo nuestro país, las barreras y los fracasos, son claros ejemplos de las dificultades. No es posible insertarnos en el mundo si no podemos resolver en forma civilizada las diferencias internas. Y es este uno de los principales desafíos para los políticos, empresarios y diplomáticos.

Como hemos dicho, sin un claro diagnóstico y una cruda evaluación de lo ya actuado es imposible planificar estratégicamente, definir metas y caminos posibles, identificar obstáculos. El camino no es lineal y requiere una constante retroalimentación. Nuestras acciones generarán cambios en los escenarios y deberemos evaluar la eventual necesidad de modificar los mecanismos/acciones planificadas. Es este releva-

miento constante el que permitirá identificar oportunidades y anticipar riesgos a corto, mediano y largo plazo. Es cierto que, partiendo de nuestra historia, parecería que para Argentina el largo plazo es una utopía, pero en algún momento hay que plantearse esta necesidad tanto para adentro como para afuera.

Corresponde a la política tener una clara visión de futuro. Cuando esta falta y no se definen las estrategias para llegar al objetivo previsto, se podrán lograr objetivos secundarios, pero nunca el principal. Los efectos negativos de persistir en la oferta de acciones y propuestas que ya han cumplido su ciclo o ya no interesan e incluso que han demostrado ser catastróficas compromete el futuro y el presente. Sin una planificación estratégica global y de largo plazo, sin un plan acorde con este objetivo, sin una implementación adecuada, sin planes de contingencia ni revisión sistemática (mejora continua), el fracaso está a la vuelta de la esquina. Ya hemos probado este camino, y sus resultados están a la vista. Si bien se trata de temas muy básicos o “verdades de Perogrullo”, nuestra historia reciente nos obliga a presentarlos como un punto de partida que no debe ser ignorado ni eludido. Quizás ha llegado el momento de ver el país como un todo, de planificar para nosotros, pero también para las generaciones futuras dejando de lado mezquindades y egoísmos. No desaprovechemos una vez más una oportunidad.

Referencias bibliográficas

Asamblea General de las Naciones Unidas. (2024). *Pacto para el Futuro. Resolución aprobada por la Asamblea General el 22 de septiembre de 2024 (A/RES/79/1)*. <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n24/272/25/pdf/n2427225.pdf>

Fernández Dillon, D. (2003) El medio ambiente y la formación de la imagen institucional. *Ingeniería Sanitaria y Ambiental*, 69, pp. 39-40.

Frolova, E. Y., Nikonov, A. A., Mukhametzyanov, R. R. Korol'kov, A. F. y Zaretskaya, A. S. (2021). Contradictions to regulatory measures and their impact on global and national agricultural markets. *Advances in Economics, Business and Management Research*, 164, pp. 276-280.

Lobato, A. (2024). Se tensa más la cuerda sobre la normativa europea anti deforestación: CRA pegó el portazo en el VISEC. *Infocampo*. <https://www.infocampo.com.ar/se-tensa-mas-la-cuerda-sobre-la-normativa-europea-anti-deforestacion-cra-pego-el-portazo-en-el-visec/>

Ministerio de Economía, Agricultura, Ganadería y Pesca. (2 de octubre 2024). *El Gobierno Nacional valora la propuesta de postergación del Reglamento de la UE para productos libres de deforestación*. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-gobierno-nacional-valora-la-propuesta-de-postergacion-del-reglamento-de-la-ue-para>

Montamat, D. G. (2024). La reinserción argentina en una globalización regionalizada. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/opinion/la-reinsercion-argentina-en-una-globalizacion-regionalizada-nid09092024/>

Organización de las Naciones Unidas (s. f.). *Población. Una población en crecimiento*. <https://www.un.org/es/global-issues/population>

Organización de las Naciones Unidas (s. f.). *Objetivos de Desarrollo Sostenible. La Asamblea General adopta la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>

Reglamento (UE) 2023/1115 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de mayo de 2023, relativo a la comercialización en el mercado de la Unión y a la exportación desde la Unión de determinadas materias primas y productos asociados a la deforestación y la degradación forestal, y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 995/2010. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32023R1115>

Secretaría de Bioeconomía. (2024). *Informe de gestión 90 días*. Expoagro.

ONU. Programa para el Medio Ambiente. Convenio de Estocolmo. (2019). *Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (COP)*. <https://chm.pops.int/TheConvention/Overview/TextoftheConvention/tabid/2232/Default.aspx>

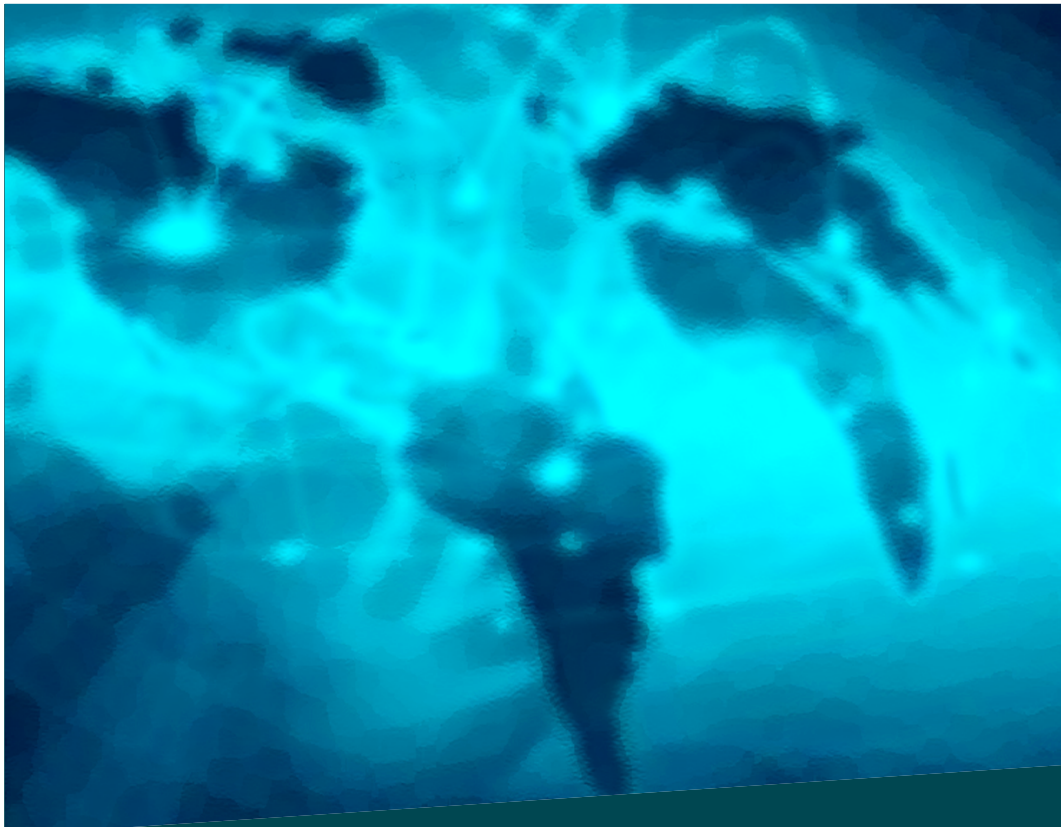
Varsavsky, A. I. y Fernández Dillon, D. (2019). Acuerdo de asociación estratégica Unión Europea-Mercosur. *Sustentabilidad y seguridad alimentaria*. *Agroindustria*, 151.

Varsavsky, A. I. y Fernández Dillon, D. (2020). Bifenilos policlorados y las metas del Convenio de Estocolmo. *Ingeniería Sanitaria y Ambiental*, 140, pp. 42-46.

Varsavsky, A. I. y Fernández Dillon, D. (2020). Desarrollo sustentable, estrategias verdes y cuidado ambiental. El desafío del cambio de paradigma en la producción de alimentos. *Agroindustria*, 153, p. 46-54.

Varsavsky, A. I. y Fernández Dillon, D. (2020). Exportaciones de América Latina a Estados Unidos y la Unión Europea. Principales causas de rechazos. *Agroindustria*, 154, pp. 42-48.

Varsavsky, A. I. y Fernández Dillon, D. (2024). Desafíos del desarrollo sustentable. *Petrotecnia*. 3, 110-117.



CARI /

CONSEJO ARGENTINO PARA LAS
RELACIONES INTERNACIONALES