

Nº 1 / Octubre 2024

Testimonios académicos



CARI /

CONSEJO ARGENTINO PARA LAS
RELACIONES INTERNACIONALES

La Relevancia de un Servicio Exterior Profesional

Lila Roldán Vázquez
Carlos Sersale di Cerisano
José M. F. Otegui Álvarez

La Relevancia de un Servicio Exterior Profesional

**Lila Roldán Vázquez
Carlos Sersale di Cerisano
José M. F. Otegui Álvarez**

**Nº 1
Octubre 2024**

**Consejo Argentino para las
Relaciones Internacionales**

**Testimonios académicos
N° 1
Octubre 2024**

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

**Corrección: Analía Amarelle
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**

Exposiciones del Seminario presencial en el CARI “La Relevancia de un Servicio Exterior Profesional”, que se llevó a cabo el 3 de octubre de 2024, con la participación de Francisco de Santibañes, Lila Roldán Vázquez, José M. F. Otegui Álvarez, Carlos Sersale di Cerisano, Carola Ramón y Adalberto Rodríguez Giavarini.

¿Para qué sirve la diplomacia profesional?

Lila Roldán Vázquez*

El propósito de la diplomacia es defender los intereses de la Nación y contribuir a la formulación y a la ejecución de una política exterior que tenga en cuenta los intereses permanentes del país, una verdadera política de Estado que contribuya al desarrollo y al crecimiento del país a nivel interno y en la escena internacional. Es decir, una política exterior estable, con continuidad en el tiempo, independiente de cambios de gobierno y de intereses partidarios, que nos permita ganar la confianza y conservar el prestigio ante nuestros interlocutores regionales e internacionales.

La diplomacia busca la construcción de puentes y la apertura de canales de comunicación entre diferentes actores

* Secretaria General del CARI. Abogada, M.A. en Derecho Comunitario Europeo por la Universidad Complutense de Madrid. Embajadora egresada del ISEN. Dirige el Comité de Estudios Eurasiáticos e integra los Comités de América Latina, Europa Occidental, Medio Oriente y Organismos Internacionales y G20. Fue Embajadora en Ucrania; ocupó numerosas posiciones de relevancia en la Cancillería Argentina: entre ellas la Subsecretaría de Asuntos Latinoamericanos; y Directora General de Política Exterior; Directora del Mercosur Político, fue negociadora del pilar político del Acuerdo Mercosur-UE, Directora de As. Inter. de Drogas y Coordinadora General de la Dirección América del Sur. Integró el Grupo especial de trabajo sobre las Islas Malvinas. Fue Cónsul General Adjunto en Río de Janeiro. Estuvo acreditada como representante del Gobierno argentino ante diversos organismos y conferencias regionales e internacionales. Fue profesora de Derecho Internacional Público en la Universidad Nacional de Buenos Aires.

globales. Este proceso implica la negociación, el diálogo y la búsqueda de soluciones pacíficas para los desafíos que puedan surgir. Hoy, la diplomacia no se limita a las interacciones entre gobiernos, sino que involucra asimismo a actores no estatales, como organizaciones internacionales, empresas y la sociedad civil.

Una diplomacia eficiente es la que llega a acuerdos beneficiosos para el país que representa y consigue posicionarlo de manera más ventajosa en el escenario regional o internacional.

Los diplomáticos desempeñan un papel crucial en este proceso, actuando como intermediarios y representantes de sus respectivos países. Para cumplir con sus funciones, un diplomático debe ser capaz de comprender las culturas, las costumbres y perspectivas de otras naciones, lo que le permitirá establecer relaciones constructivas. En una negociación, debe tener claros su estrategia y los límites de sus eventuales concesiones; ser discreto y también creativo, para imaginar y proponer soluciones; y debe saber “leer” a su interlocutor, para encontrar las formas de llegar a acuerdos.

La diplomacia no solo se trata de la resolución de conflictos, sino también de la promoción de la cooperación en áreas como el comercio, la cultura, la ciencia y la tecnología.

En un mundo cada vez más interconectado, se hace imprescindible la cooperación entre Estados para abordar los desafíos globales, como el cambio climático, el terrorismo, las migraciones y las pandemias. En ese marco, la diplomacia regional y multilateral, que implica la colaboración entre varios países y organizaciones, se ha convertido en una herramienta esencial para enfrentar estos problemas que trascienden las fronteras nacionales.

La historia de la diplomacia es muy antigua: en Grecia y Roma, estos estados ya designaban a los “*legati*” para gestio-

nar relaciones con otras ciudades-estado o imperios. Estos enviados tenían funciones similares a las de los diplomáticos modernos, participando en negociaciones, acuerdos de paz y tratados comerciales. Durante la Edad Media había una gran participación de la Iglesia en los asuntos de los estados y sus enviados (o nuncios) negociaban con reyes y monarcas.

En ese largo recorrido, hubo muchos éxitos diplomáticos a nivel bilateral y multilateral. Podemos tal vez recordar algunos de ellos para ejemplificar el rol decisivo de la diplomacia en la restauración y la conservación de la paz o en la resolución de desafíos globales.

- La **Paz de Westphalia**, que en el siglo XVII cambió el significado de la soberanía de los estados y declaró por primera vez que **todos los países son legalmente iguales**. Westphalia ayudó a crear procesos de negociación más efectivos como una alternativa a la guerra.
- El **Congreso de Viena**, doscientos años más tarde, fue la primera experiencia de negociación multilateral, aunque el número de países con poder de decisión en la negociación fueron muy pocos (Rusia, Austria, Prusia, Gran Bretaña y Francia).
- La **Conferencia de París de 1919**, cuyos logros se plasmaron en el **Tratado de Versalles**, que **puso fin a la Primera Guerra Mundial**. En ese caso también participaron decenas de representantes de distintos países, pero solo cinco accedieron al círculo de decisión: Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Italia y Japón. Y finalmente la negociación fue primordialmente trilateral entre Woodrow Wilson, el primer ministro británico David Lloyd George y el primer ministro francés Georges Clemenceau.
- Estos dos últimos ejemplos son premonitorios también de la actual configuración del Consejo de Seguridad de

las Naciones Unidas, órgano primariamente responsable de la manutención de la paz y seguridad internacionales, cuyos miembros Permanentes tienen el derecho de ejercer el veto a cualquier decisión del Consejo. Este rasgo anacrónico del ejercicio del poder en las relaciones entre Estados es uno de los grandes desafíos para la diplomacia de nuestros días.

- El **acuerdo alcanzado entre Kennedy y Khrushchev** en 1962 durante la crisis de los misiles –un punto crítico en la Guerra Fría–, que dispó el peligro y la posibilidad de una guerra nuclear. Kennedy ofreció terminar con el bloqueo y no atacar a Cuba, a cambio del desmantelamiento de las bases de misiles rusos en la isla.
- Los **Acuerdos de Camp David de 1978**, que fueron el resultado de negociaciones entre el presidente Jimmy Carter, el presidente egipcio Anwar Sadat y el primer ministro israelí Menachem Begin, establecieron el reconocimiento mutuo de los dos estados, creando el marco para un tratado de paz histórico concluido entre Israel y Egipto en marzo de 1979.
- Los **Acuerdos de Dayton de 1995** pusieron fin a la guerra entre Serbia y Croacia en Bosnia.
- El **Good Friday Agreement de 1998** llevó la paz a Irlanda del Norte.
- Hubo también importantes negociaciones sobre **asuntos específicos de interés internacional**, como los **Acuerdos de Kyoto y de París sobre Cambio Climático**, las **negociaciones entre EE.UU. y la URSS para reducir el número de armas nucleares (SALT I y II)** o el **acuerdo Nuclear de Irán de 2015**, por el cual Irán se comprometió a suspender su programa nuclear a cambio del levantamiento de sanciones económicas.

En nuestra región, tal vez el primer ejemplo de una negociación diplomática exitosa fue el Tratado de Tordesillas de 1494, con la mediación del papa Alejandro VI, que dirimió disputas territoriales entre Portugal y España.

Es relevante destacar algunos hitos en la diplomacia argentina:

- En primer lugar, el **Premio Nobel de la Paz** otorgado en 1936 a Carlos Saavedra Lamas, abogado, diplomático, profesor. Fue legislador, rector de la Universidad de Buenos Aires, ministro de Justicia, ministro de Relaciones Exteriores en el gobierno del presidente Justo. Como canciller, coordinó la comisión internacional de mediación en la Guerra del Chaco, entre Bolivia y Paraguay, que concluyó con un armisticio en junio de 1935.
- Dos años antes, Saavedra Lamas también había redactado el Tratado de No Agresión y Conciliación, conocido como el Pacto Antibélico o **Pacto Saavedra Lamas**, que fue suscrito por 21 países en 1933. El tratado condenaba las guerras de agresión y propugnaba el arreglo pacífico de las controversias internacionales de cualquier clase que fueran. Declaraba que, entre las partes contratantes, las cuestiones territoriales no debían ser solucionadas por la violencia. No se reconocerían los arreglos territoriales obtenidos por medios violentos ni la validez de la ocupación o adquisición de territorios por la fuerza de las armas. Fue suscrito por Brasil, Argentina, Uruguay, Chile y México; posteriormente se adhirieron Colombia, Bolivia, El Salvador, Costa Rica y naciones fuera del territorio americano como Italia, Bulgaria, España, Grecia y Portugal, entre otros países.
- En diciembre de 1936, en la **Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz**, que se llevó a cabo en Buenos Aires y en la que participaron Argentina, Bra-

sil, Chile, Perú, Uruguay y Estados Unidos, el canciller Saavedra Lamas se resistió a una influencia exclusiva de Estados Unidos en la región, por los lazos que el país mantenía con Europa.

- En 1991, el **Tratado de Asunción**, que creó el MERCOSUR, así como la creación de la **ABACC (Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares) entre Argentina y Brasil**, primera agencia de control mutuo de desarrollo nuclear con fines pacíficos en el mundo.
- El **Acuerdo de Límites con Chile**. En junio de 1999 la Cámara de Senadores de la República Argentina y la Cámara de Diputados de la República de Chile aprobaron en forma simultánea un Tratado por el cual se fijaron los criterios para la delimitación y demarcación de la frontera en el sector de Hielos Continentales.
- El **rescate de la Fragata Libertad**. En octubre de 2012, la Fragata Libertad fue retenida en el puerto de Tema, Ghana, a raíz de un reclamo ante la Justicia ghanesa de los acreedores del fondo NML Capital por bonos de deuda argentinos. La Cancillería hizo gestiones al más alto nivel y finalmente presentó el caso ante el Tribunal del Mar, que falló a favor de la Argentina. El Tribunal ordenó la inmediata liberación de la Fragata, que estuvo retenida en el puerto ghanés por más de setenta días.

En la vida diplomática argentina hubo y hay figuras señeras, reconocidas como referentes internacionales o regionales por sus aportes. Podemos mencionar algunas:

- **Luis María Drago**. Fue ministro de Relaciones Exteriores durante el gobierno de Julio Argentino Roca. En respuesta a las acciones bélicas de Inglaterra, Alemania e Italia, que habían impuesto un bloqueo naval a Venezue-

la para cobrar por la fuerza la gran deuda nacional que el presidente Cipriano Castro se negaba a pagar, y como protesta frente a la actitud pasiva de los Estados Unidos para resolver dicho conflicto, propuso la **Doctrina Drago**: ningún Estado extranjero puede utilizar la fuerza contra una nación americana con la finalidad de cobrar una deuda financiera.

- **Estanislao Zeballos.** Fue ministro de Relaciones Exteriores en tres oportunidades y se preocupó fundamentalmente por las cuestiones de demarcaciones fronterizas. Negoció litigios fronterizos con Chile y con Brasil, y creó la Oficina de Límites Internacionales para investigar los antecedentes geográficos, históricos y diplomáticos del país.
- **Carlos Calvo.** Nació en Montevideo pero creció y estudió en Buenos Aires. Como diplomático, Calvo representó a Paraguay y a Argentina en Alemania, Bélgica, Francia, Gran Bretaña, Rusia y Austria. Fue uno de los fundadores del Instituto de Derecho Internacional Público de Gante (Bélgica) en 1873, miembro de la Academia de Ciencias Morales y Políticas del Instituto de Francia y de la Real Academia de la Historia de España. En 1896, en misión confidencial ante la Santa Sede, logró iniciar la normalización de las relaciones entre el Estado argentino y la silla apostólica, interrumpidas desde 1884.
- **José María Ruda.** Autor del célebre **Alegato Ruda** para sostener la posición argentina en el conflicto de soberanía de las Islas Malvinas, fue impulsor y negociador de la Resolución 2065/XX. En 1973 fue elegido juez de la Corte Internacional de Justicia, habiendo sido su presidente entre 1988 y 1991.
- **Susana Ruiz Cerutti.** Fue la primera mujer en la historia argentina en alcanzar el cargo de canciller y condujo va-

rias de las misiones que, con la mediación papal, lograron resolver el conflicto del canal de Beagle. Encabezó la delegación argentina en las negociaciones de la disputa de la laguna del Desierto con Chile y participó en las mediaciones entre Argentina y Uruguay en el conflicto por las pasteras, entre 2006 y 2010, inclusive ante la Corte Internacional de Justicia en La Haya.

- **Elsa Kelly.** Fue jueza del Tribunal Internacional del Derecho del Mar, convirtiéndose en la primera mujer entre los veintiún miembros que integran el organismo. Su actuación fue decisiva en la restitución de la Fragata Libertad.
- **Rogelio Pfirter.** Fue director general entre 2002 y 2010 de la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ) (Premio Nobel de la Paz 2013).
- **Rafael Grossi.** Es actualmente, y desde 2019, el director general del Organismo Internacional de Energía Atómica. Su segundo mandato de cuatro años comenzó el 3 de diciembre de 2023.
- **Silvia Fernández de Gurmendi.** Desde 2010 integra la Corte Penal Internacional, la cual presidió entre 2015 y 2018.

Esta simple enumeración, seguramente muy incompleta, nos demuestra que diplomáticos argentinos han sobresalido en los ámbitos nacional, regional e internacional y en distintas áreas de las relaciones internacionales.

He ahí otra característica de nuestro trabajo: la amplitud de materias y funciones a las que debemos abocarnos en el transcurso de la carrera: desde la negociación estrictamente política o económica a nivel bilateral, regional o internacional, a la importantísima tarea consular en defensa y protección de nuestros connacionales y en la no menos importante

tarea cultural para extender el conocimiento de nuestro país y acrecentar su *soft power* a nivel mundial.

En ese sentido, comparto algunas experiencias en el transcurso de mi carrera, que demuestran esa diversidad:

- El trabajo secreto de recopilación de antecedentes del colonialismo británico antes de la acción militar en las Islas Malvinas en el año 1982 y la participación, durante la guerra, en un grupo de trabajo muy reducido para elaborar las posiciones ante las Naciones Unidas. Como la integrante más *junior* de nuestra Delegación ante la II Conferencia Especial de Desarme, debí ocupar la silla de la Argentina durante el discurso de Margaret Thatcher ante el plenario, como expresión de repudio a la primer ministro.
- Organización de la búsqueda y atención de ciudadanos argentinos en ocasión del terremoto en México en el año 1985, o la búsqueda de una mujer mentalmente enferma que había descendido de un avión en la escala en México.
- Otro rescate menos dramático pero no menos urgente fue recuperar un baúl del presidente Menem que había quedado en Madrid cuando el presidente y su comitiva viajaron para participar en la Expo-Sevilla.
- Pese a mi formación en el área política de la Cancillería, debí encabezar la sección comercial del consulado de Río de Janeiro en años de formación del MERCOSUR e intensificación del intercambio comercial entre nuestros países.
- Tuve el honor de iniciar las negociaciones con Chile y Bolivia para su adhesión como Miembros asociados del MERCOSUR y promover la creación del Foro de Consulta y Concertación Política, elaborando muchos de los do-

cumentos que enmarcan sus trabajos. En ese contexto, fui la negociadora del pilar político del Acuerdo Mercosur-UE, otro hito y honor en mi carrera.

- Debí también cubrir, desde Ucrania, la guerra ruso-georgiana de 2008 y ser testigo de la Revolución de Maydán en Kyiv, así como de la anexión ilegal de Crimea y el conflicto en el este de Ucrania.

En cuanto a la percepción popular sobre el rol y la utilidad de la diplomacia, un diplomático argentino poco conocido, García Mérou –que desempeñó sus funciones en Brasil, Colombia, Perú, Paraguay, Venezuela y Estados Unidos a fines del siglo XIX y comienzos del XX– entendía que las tareas que realizaba no eran del todo reconocidas y propugnaba que se rechazara la noción “*de la inutilidad que reputa el Cuerpo Diplomático argentino*”. Esta declaración nos demuestra que dicha percepción, errónea y basada en preconceptos o en falta de información, no es nueva. Aunque, sin duda, el ciudadano argentino que ha sido asistido en el ámbito de la función consular, o el empresario que ha conquistado mercados con el apoyo de una embajada o sección comercial, tendrá una imagen positiva del diplomático.

Debemos entonces contribuir a forjar una imagen cabal de la diplomacia profesional y ello solo puede hacerse intensificando el intercambio con distintos actores de la sociedad: el gobierno en todas sus ramas, el empresariado, las universidades, la sociedad civil en general, portando bien en alto nuestra vocación de servicio, nuestro profesionalismo y la indeclinable voluntad de contribuir, cada uno desde nuestro lugar, a una Argentina más próspera y relevante en el concierto internacional.

La relevancia de un Servicio Exterior Profesional

Carlos Sersale di Cerisano*

Agradezco al CARI por esta iniciativa. El título del seminario ya lo dice todo. El contar con un SEN profesional desde 1962 es un caso a destacar, muy útil en el actual contexto nacional e internacional.

Es a la vez un honor que participen en este seminario muchos colegas de quienes me he beneficiado con sus enseñanzas y experiencias a lo largo de mis 42 años de carrera

* Premio KONEX 2018: Diplomáticos. Licenciado en Economía (UBA), con estudios de Postgrado en la Universidad de Columbia, Nueva York (Maestría en Relaciones Internacionales, MIA) y Doctor en Ciencias Políticas en la Universidad del Salvador. Director del Instituto del Servicio Exterior de la Nación. Ha sido embajador ante el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, ante la República de Sudáfrica y no residente ante nueve países SADC. Fue en la Cancillería Director de Seguridad Internacional, Asuntos Nucleares y Espaciales incluyendo la Presidencia del Régimen de Control de Tecnologías Misilísticas (MTCR), Director General de Derechos Humanos; en las Naciones Unidas/PNUD, asesor especial para el Diálogo Argentino; y en la Provincia de Buenos Aires, Subsecretario de Relaciones Económicas Internacionales. En 1989/99 estuvo en las Naciones Unidas (Nueva York) tanto en su capacidad de delegado argentino como funcionario internacional del sistema ONU. Entre 1987 y 1988 fue el responsable de la negociación del Tratado de la Relación Asociativa particular con Italia y entre 1982 y 1986, representante alterno ante los organismos alimentarios de la ONU en Roma (FAO, PMA, FIDA y CMA). Previamente, estuvo en 1981 en Hong Kong y entre 1979 y 1980 trabajó en temas de integración económica y cooperación regional. Ingresó por concurso público vía el ISEN a la Cancillería en 1979. Es miembro del Comité Consultivo y Subdirector del Comité Política Exterior y Fuerzas Armadas del CARI.

profesional en el SEN. Experiencia en el terreno, formación y sabiduría que espero poder trasladarla, extenderla y desarrollarla a la formación y capacitación de quienes aspiran a ingresar al SEN y de colegas que a lo largo de sus carreras deben pasar por cursos de actualización y/o requisitos para ascender a categorías superiores.

Desde lo institucional, hemos desarrollado áreas conjuntas de trabajo con el CARI y con el APSEN, al igual que con todas las áreas de la Cancillería y, según los casos, con la sociedad civil con énfasis en universidades, centros de capacitación y sector privado.

Ahora bien, ¿cuáles son la visión y los objetivos que guían la conducción del ISEN?

Visión y objetivos:

La formulación y la ejecución de políticas públicas en lo que hace a la formación de un diplomático argentino implica el conocimiento de su historia, de su geografía, de su política exterior en el contexto global en la cual esta se desarrolló, de sus instituciones, de su economía, de su desarrollo social (en todas sus dimensiones) vis a vis las relaciones internacionales en general y, en particular, con terceros países y organismos internacionales. Ello significa que a partir de esta visión deberá identificar, formular y proponer acciones que contribuyan a nuestra integración al mundo, a su crecimiento económico y al desarrollo sustentable del país, desde una perspectiva que incluya la consulta y la coordinación con todos los sectores de la sociedad civil, con especial énfasis con el sector privado.

Formar al diplomático a partir de los valores centrales que significa representar a la Nación tanto en el exterior como en sus funciones en el país, significa:

- integridad y compromiso,

- imparcialidad e igualdad,
- adaptabilidad cultural y sensibilidad, y
- compromiso con su aprendizaje permanente y su desarrollo profesional.

El objetivo a cumplir en la formación de los diplomáticos acerca de cómo estos valores centrales deberán reflejarse en el cumplimiento de sus funciones debe focalizarse en:

- su capacidad de liderazgo para implementar la visión arriba descrita y con una perspectiva estratégica, influenciar la acción;
- el uso de los recursos en forma eficaz y eficiente;
- el manejo de situaciones complejas –incluyendo de crisis y de trabajo bajo presión–, lo cual significa capacidad de organización, coordinación, toma de decisiones, flexibilidad y aptitud para analizar el caso a resolver;
- el manejo constructivo y el mantenimiento de las relaciones institucionales y personales, el compromiso a trabajar en equipo y capacidad de comunicación.
- la capacidad de síntesis en sus informes incluyendo las recomendaciones para su implementación, así como la aplicación de las instrucciones que el Poder Ejecutivo a través de la Cancillería produzca.

Ahora bien, ¿cómo interpreto la aplicación de esta visión y estos objetivos?

El mundo es diferente, totalmente diferente al que se pretende entender desde la formación tradicional del diplomático, la cual lleva muchas costumbres y enfoques académicos de arrastre que no dan respuesta a la dinámica internacional:

cambiante (donde la geopolítica y la geoeconomía se cruzan como si fuera una sola), intrincada (donde la gran mayoría de los temas no son “estáticos” y se cruzan), y que significa alianzas internacionales en función de un último objetivo: contribuir al desarrollo del país y a mejorar la calidad de vida de nuestro pueblo.

Para ello es necesario entender qué país representamos: somos 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 los mismos.

A la vez, es importante ser conscientes de nuestra limitada capacidad de incidir en las decisiones a nivel global si no resolvemos los problemas estructurales que son obstáculos para nuestro desarrollo.

El marco teórico que pretendo utilizar para la formación de los diplomáticos se basa en las teorías de Douglas North (rol de las instituciones en materia de desarrollo), Hans Morgenthau (realismo que incluye las relaciones de poder y sus limitaciones entre las naciones), Richard Haass (la política exterior comienza por casa), Niall Ferguson (en su interpretación de la historia) y en materia de gestión en Adrian Wooldrige (historia y recomendaciones para los sistemas meritocráticos).

Por lo tanto, continuando con este orden de ideas, si –en mi opinión– agrupásemos los principales obstáculos al desarrollo argentino –para simplificar el diagnóstico–, debiéramos pensar en tres grandes nubes, que las denominaré “**las tres F**”:

- **Falta de competitividad**, concepto más amplio que productividad, que incluye todas las variables macro y mi-

cro que actualmente se discuten dentro del contexto de la Ley Bases.

- **Falta de transparencia institucional** que 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 para ocultar o distorsionar información en todos los indicadores, económicos y sociales.
- **Falta de desarrollo institucional**, lo cual ha hecho posible que desde el inicio de nuestra historia como país independiente, desde la “política” se hayan cometido abusos manipulando y degenerando las instituciones republicanas desde dentro (North; Acemoglu; Ferguson, y para el caso argentino Juan Llach y Martin Lagos en “Argentina, el país de las desmesuras”). Y si quisiéramos retrotraernos al siglo XIX, cito a Darwin, quien en su obra sobre las Leyes de la Naturaleza (1845), escribió: “Si la miseria de nuestros pobres está causada no por las leyes de la naturaleza pero si por nuestras instituciones, grandes son nuestras culpas”.

En síntesis, en lo que hace al ISEN, es nuestra obligación promover en la formación de los diplomáticos este marco, teórico, práctico, como así también en lo que hace a la gestión de nuestras actividades. Ello significa adaptar al ISEN en lo que hace al cómo y qué se toma en él para su ingreso, en la formación y capacitación de los becarios, donde la teoría y la práctica deben trabajarse conjuntamente ya que el objetivo final es preparar a los aspirantes al SEN para trabajar en las múltiples funciones que la Cancillería tiene como mandato. Aquí agrego, el intercambio de opiniones y colaboración entre el ISEN con el CARI y el APSEN será un instrumento importante para ello, más aún cuando diplomáticos y diplomáticas jóvenes ya participan activamente en ambas institu-

ciones. ¡Bienvenidos! En mi caso, ha sido muy útil conversar con algunos de ellos al inicio de mi gestión en enero de 2024.

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 sea un Estado (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.

Tenemos que entender antes que juzgar, la política internacional no es un juego de “suma 0”, máxime para un país como en nuestro caso, el “peso país” es limitado en el contexto global, aunque a nivel regional cuenta. Es así que la participación del diplomático en cualquier actividad que le toque, ya sea consular o diplomática a nivel bilateral o multilateral en el exterior o en la sede central o donde le toque actuar, deberá tener presentes estas limitaciones para poder influir en los procesos de decisiones que hacen a los intereses de nuestro país. Ello no es solamente en nuestro trabajo consular y/o diplomático bilateral o multilateral, como también cuando está basado en el país, prestando funciones donde le toque.

Para ello es necesario entender no solo el funcionamiento del estado, sino también cómo 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, abierto a trabajar con la sociedad civil además de su rol dentro del estado, sirve como consulta, orientación y es la mejor manera de ejecutar eficaz y eficientemente una política exterior en cualquiera de las funciones que le toquen. Ello significa aptitud para la negociación, basada en consul-

tas internas con quienes corresponda, ya sea pública o privada (o ambas complementándose), capacidad de adaptarse a contextos cambiantes y reconocer los entornos culturales, económicos, sociales, diferentes al nuestro. Pensar estratégicamente y actuar en forma consistente con los instrumentos disponibles.

En nuestro caso, cuando enfrentamos alguna de las **F**, particularmente la tercera (desarrollo institucional), el “factor humano”, es crucial en un funcionario consular, diplomático y en los agentes administrativos que los apoyan en sus gestiones para conseguir el objetivo propuesto, sea cual sea, “mover” un expediente para facilitar y acelerar la toma de decisiones, ser exitoso en una negociación, contribuir a resolver problemas concretos de argentinos en el exterior, eliminar obstáculos que limitan nuestro crecimiento económico y desarrollo, o como tantas otras que hacen a nuestro mandato.

Esto me lleva a un punto relacionado con la gestión que hace al proceso de toma de decisiones. El mundo de hoy no espera, sobre todo en algunos sectores donde debe predominar la operatividad. Nuestro sistema de comunicación –interno y externo– es lento, evade la toma de decisiones y no resuelve. Cada trámite o comunicación pasa por una serie de “estamentos” que no solo demoran, sino que además confunden y hacen perder una inmensidad de tiempo. En ese sentido, en esta gestión, en el ISEN, se trata de vincular el análisis del tema con recomendaciones para la toma de decisión, lo cual supone que facilite que sus egresados, una vez que estén en funciones reales, no duden en participar eficaz y eficientemente en los procesos de gestión, análisis y de decisión, bajo la supervisión de sus colegas jerárquicos que debieran estimular estos criterios.

La carrera diplomática y quienes la componen, incluyendo su sector administrativo, son la primera impresión que el mundo exterior tiene de nuestro país en general y del SEN en

particular. El SEN está formado por “servidores públicos” en cualquiera de sus funciones, ya sea cuando prestan funciones en el país o en cualquiera de las 156 sedes en el exterior. Es nuestra obligación poder comunicarlo, más allá del éxito de nuestras gestiones, las cuales son desconocidas por la sociedad civil o –en general– desacreditadas por los gobiernos de turno, quienes ven los éxitos a partir de casos individuales y no de la existencia de una institución del estado que existe desde 1962.

Para finalizar, algunas noticias “institucionales” que tiene como objetivo reconocer a quienes han contribuido al desarrollo de un SEN profesional. El auditorio del ISEN, conocido hasta hace poco como el “auditorio del 5to. piso”, desde hace unas pocas semanas, formalmente (y por Resolución Ministerial) es el “Auditorio Embajador Carlos Muñiz”, haciendo justicia a quien ha logrado “institucionalizarnos” hace más de seis décadas y ha sido el fundador del CARI que nos aglutina hoy. El Auditorio Embajador Carlos Muñiz será inaugurado formalmente en la última sesión conferencia del año, el próximo 11 de diciembre con discursos del presidente del CARI, Francisco de Santibañes y de Rosendo Fraga. Será un gusto recibirlos. También estamos armando una galería con las fotos de hasta ahora 58 promociones del ISEN en el hall de entrada (piso 0).

Muchas gracias.

Relevancia de un Servicio Exterior profesional, ¿para quién?

José M. F. Otegui Álvarez*

Muchas gracias al presidente del CARI, Francisco de Santiabães, por este espacio, a todos los aquí presentes, así como a quienes asisten virtualmente.

La verdad que tanto la embajador Roldán Vázquez como el embajador Sersale hablaron acerca de la definición, la importancia, la historia, los tratados, los éxitos, las personalidades, la formación y la capacitación para la inmediatez, entender la problemática argentina y la transversalidad de los temas; ¡no sé qué me queda a mí para decir!

Por suerte mi idea hoy no era hablar de la historia del Servicio Exterior de la Nación, que queda completamente cubierto por lo que han dicho los oradores previos.

La pregunta que yo me hacía, un poco en función del doble sombrero que me toca como parte del Grupo Joven del CARI y como parte de la Comisión Directiva del APSEN, y por otro

* Diplomático de carrera (Consejero). Magíster en Finanzas (UTDT), Magíster en Relaciones Económicas Internacionales (Univ. de Barcelona/FLACSO/UdeSA), Lic. en Sociología/Ciencia Política (UBA). Actualmente se desempeña en la Unidad G20 de la Cancillería, y ha ejercido funciones previamente en las Embajadas argentinas en Rusia y Suiza, además de la Dirección General de Recursos Humanos y Planeamiento Organizacional. Tesorero de la Asociación Profesional del Servicio Exterior de la Nación (APSEN), Coordinador del Comité de OOII y G20 del CARI y miembro del Grupo Joven.

lado en seguimiento a la Jornada de reflexión que tuvimos el día lunes, encabezada por el presidente Eduardo Michel en el Palacio San Martín en ocasión del Día del Diplomático, y visto el tema del panel de hoy es: la relevancia de un Servicio Exterior profesional, ¿para quién?

Todo lo antedicho sirve para entender la importancia en términos estatales, de intereses nacionales; escuchaba lo que decía el embajador Sersale en términos de la proyección hacia afuera, y entender nuestro rol de Argentina como una potencia media, y me acordaba de una cosa que dijo en el panel de “Futuro de la Diplomacia” la doctora Julieta Zelicovich.

Ella hablaba loas de nosotros, por supuesto, diciendo que “la competencia técnica de los diplomáticos argentinos logra que Argentina tenga una influencia incluso por encima de su nivel de poder real”, por lo cual que hable una referente del sector académico así de nosotros ayuda a nuestra causa.

Después está la cuestión de los empresarios y sus empresas; en ese sentido el embajador Sersale mencionaba el Programa de Diplomacia Corporativa conjunta, que se ha lanzado con el CARI, y que yo aplaudo, me parece una iniciativa excelente. Lamentablemente no pude participar de la misma, porque justo siendo entre septiembre y diciembre coincide con el período más álgido de negociaciones del G20 y la Cumbre, así que mi jefe no me hubiese dejado; ni se lo pregunté.

Es una gran forma de generar sinergias positivas entre los diplomáticos profesionales y las empresas, más allá de que sean empresas que ya están internacionalizadas y que tengan departamentos propios de asuntos internacionales.

Sirve para que ellos entiendan cuál es la labor que nosotros podemos hacer. Me hace acordar al panel donde estuvieron los titulares de la Sociedad Rural, la Unión Industrial y de diversas cámaras, que hablaban de la valiosa contribución tanto en la promoción de exportaciones e inversiones como

en la identificación y el aprovechamiento de oportunidades comerciales que surjan y puedan ser desconocidas por el sector privado en ciertos países y/o mercados.

No me dejará mentir un exjefe que tuve, que está acá en la audiencia, pero las oportunidades que pueden llegar a existir en países tan remotos para el imaginario argentino como pueden ser Turkmenistán, Uzbekistán, Kirguistán, Belarús, son lugares que si un diplomático argentino que ejerza sobre esas concurrencias su labor no tiene el tino de identificar y de hacer llegar a Cancillería y al sector privado argentino, van a ser aprovechadas por otros actores que están más pendientes, o son más cercanos a ellos, y es una oportunidad desperdiciada para nuestro entramado productivo.

En este marco, el presidente De Santibañes mencionaba la incertidumbre y el riesgo global como rasgo de época, y Julieta mencionaba el renacer de la geopolítica. Pensemos si no será importante el rol del diplomático, que no solamente es apreciado por los empresarios en nosotros y quienes ejercemos la labor de Cancillería, sino que en este contexto de renovado impulso geopolítico hasta las empresas multinacionales buscan y contratan roles que antes no buscaban: de analistas geopolíticos, gerentes de riesgos globales, entre otros roles vinculados a nuestro quehacer cotidiano. Tomémoslo como un halago, viendo cómo el rol del diplomático, tan generalista como puede parecer en ciertas situaciones, es algo que está siendo demandado cada vez más.

No solamente eso, se mencionó anteriormente la cuestión de la adaptabilidad, de la formación continua. En ese sentido yo me autoidentifico como un estudiante eterno, así que intento mantenerme al tanto de las novedades. Es imposible de abarcar honestamente, pero uno hace lo posible y hay cosas que coadyuvan a ello. Una es el imperativo tecnológico. Hace poco me llegó una invitación de la Cancillería alemana, quienes en 2023 crearon el Data Innovation Lab, básicamente

para tener dentro de su Cancillería (Ministerio de Relaciones Exteriores, no Cancillería Federal) un *hub* para poder llevar adelante y capacitar a sus diplomáticos para explotar las potencialidades de la inteligencia artificial, *blockchain*, criptoconomía, y en ese sentido ellos refuerzan la necesidad de capacitación y formación continua como afortunadamente tenemos en el ISEN a cargo del embajador Sersale.

No solamente eso, nosotros en Argentina somos pioneros en materia del agro y la biotecnología, con lo cual una formación continua y constante en esa materia, sabiendo que nosotros hemos sido exportadores de innovación desde la siembra directa en los setenta hasta en estos últimos años la soja y trigo HB4 resistente a las sequías de Bioceres, también es producto de una cooperación público-privada. Esto último está ganando aprobación y expandiéndose por el mundo, desde Australia, Estados Unidos, Brasil, todos los mayores mercados agroalimentarios van a poder expandir su frontera productiva gracias a una innovación argentina.

Pero no es tanto a eso a lo que quería ir, no tanto al Estado y a los empresarios (que son muy importantes) sino a la opinión pública y la audiencia general. En ese sentido, abusando de la cita en el medio del discurso, mi breve paso por la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA me dejó pocas cosas, pero una de ellas fue una cita de Gorgias, que son sus famosas tres tesis: “Nada existe. Si existiera, no sería pensable. Si fuera pensable, no sería comunicable.” La tesis fuerte en la que se apoya Gorgias, uno de los famosos sofistas griegos, es la tesis de la imposibilidad de la comunicación, de la transmisión de la experiencia propia de las cosas. Es por ello que la comunicación es para mí el desafío principal y fundamental que tenemos.

Recuerdo un video que veía no hace mucho de un periodista del New York Times, Charles Duhill –quien además escribió varios libros–, que en su último libro, que versaba acer-

ca de las técnicas de comunicación, indicaba que había varios tipos distintos de conversaciones en una misma discusión. Y en la medida en que no matchean esos tipos de conversación, no hay comunicación posible. Él distingue entre tres grandes tipos de conversación: emocional, práctica y social, guiadas por preguntas claras tales como ¿cómo nos sentimos?, ¿cómo podemos resolverlo? y ¿quiénes somos?, respectivamente. No podemos responder (y en esto volvemos a lo que mencionaba el embajador Sersale sobre entender a la Argentina) a un clima de época de conversaciones emocionales como las actualmente imperantes con argumentos prácticos, si no se genera comunicación sino monólogos sin impacto entre las partes. Cuando pensemos en la comunicación, en la prensa, en la audiencia en general, tenemos que tener eso presente. Tenemos que poder responder en un mismo tenor para que el impacto real de lo que nosotros tengamos para decir sea incorporado e inteligible.

Retomando un concepto del compañero del Grupo Joven del CARI Gonzalo Báñez, quien habló en la Jornada también, la construcción de narrativas (sea mediante prensa tradicional, redes sociales u otros canales digitales) requiere de la personalización de la diplomacia para, en este marco de las conversaciones emocionales, poder calar en la opinión pública, hacer mella e impactar positivamente.

Ese es el principal desafío y oportunidad del Servicio Exterior, el de comunicar mejor lo que hacemos. En el marco de un diagnóstico 360° que hicimos hace un año aproximadamente en el APSEN, podemos ver emergentes claros. El principal es la priorización de la labor consular y comercial que nosotros realizamos.

No quiero aburrirlos con números, pero traje la encuesta porque hay algunas cuestiones que valen la pena remarcar. Una de ellas: ¿cuán importante es para el país contar con cuerpo diplomático? Muy importante, 81,3%; algo importan-

te, 10,6%; más del 90% de los encuestados piensa que es importante contar con un cuerpo diplomático.

Yendo a la cita de la embajador Roldán Vázquez de la apreciación en épocas de antaño respecto a la “inutilidad y haraganería” cuando se le hablaba al Congreso, una de las preguntas que hicimos fue: ¿qué tan útil considera que es tener un cuerpo diplomático en el país? Y entre muy útil y útil, 90%, con lo cual creo que estamos en mejores condiciones ante la opinión pública que a fines del siglo XIX.

Algunas cuestiones que van en línea con lo que hablábamos de lo consular y lo comercial: al analizar el grado de importancia que consideraron los encuestados que tiene cada una de las tareas que realizan los diplomáticos, dentro de una lista larga las más valoradas, con más de un 85% de valoración entre muy importante e importante, eran: apertura de mercados en el exterior; atención a emergencias 24/7 (el celular de guardia que a todos nos ha tocado tener y atender); la atención a argentinos en el exterior; y las misiones comerciales en el exterior. Con lo cual, dos consulares y dos comerciales es lo que más le importa a la gente, y es en lo que estamos intentando desde el APSEN enfocar la comunicación, más allá de que ahora estamos aliviados con la cautelar que, como sabrán, salió ayer y podemos retomar algo más de la normalidad y volver de la comunicación de crisis a la comunicación estratégica.

Hay un elemento clave en esto que mencionamos antes, que es que existe un amplio *gap*, una amplia brecha entre la importancia asignada y el conocimiento; es ahí donde tenemos oportunidad de crecer. En promedio, entre todas las tareas que habíamos encuestado, un promedio de la importancia asignada es del 83%, y el promedio de conocimiento de que los diplomáticos hacíamos esas labores es del 61%. Con lo cual hay un diferencial de 22 puntos porcentuales donde se

puede avanzar a través de acciones concretas y específicas de comunicación.

Por otro lado, yendo a lo que mencionaba el embajador Sersale sobre el concurso público, que somos el único servicio público del Estado argentino donde se forman durante dos años continuos los funcionarios, la carrera, los rangos, etc., también hay un *gap* muy grande entre la importancia asignada y el conocimiento. Estamos hablando de un orden de magnitud de casi 45 puntos de brecha, entre una importancia asignada de entre 90-85% y un conocimiento de 45-43%.

En ese sentido, aplaudo la decisión y la iniciativa del embajador Sersale de que hayan empezado en el ISEN a tener presencia en redes sociales (Facebook, Instagram, X), ¡enhorabuena! Es una forma de llevar el conocimiento hacia los usuarios y sobre todo hacia las generaciones más jóvenes, porque estamos hablando de un contexto donde, como lo mencionaba Gonzalo el otro día, la prensa tradicional ha pasado de tener un peso del 55% en años anteriores a hoy apenas un 30% aproximadamente. Por ello es cada vez más a través de los canales digitales y de las redes sociales que se logra llevar adelante un mensaje. De hecho, una de las preguntas que teníamos era ¿sabe qué es el ISEN? (recordando que la encuesta se hizo antes de la asunción del embajador Sersale) y el No representaba el 72,9%, con lo cual la misma existencia del ISEN era ampliamente desconocida por los encuestados y la población en general.

En ese marco, saliendo de la encuesta, nosotros desde el APSEN intentamos llevar adelante algunas iniciativas que se vieron interrumpidas por razones de público conocimiento, como son las Historias de Vida. La embajador Roldán Vázquez mencionaba a Susana Ruiz Cerutti, QEPD; tuvimos la gran fortuna y el privilegio de hacer una entrevista con ella antes de su fallecimiento, y eso queda para la posteridad. Hemos hecho lo mismo con algunos exponentes más, y la idea

es retomarlo hacia adelante. Hemos realizado también unos primeros pasos de lo que llamo informalmente Historias de Trincheras, que son formatos digitales para redes sociales de corta duración enfocados en colegas de carrera, secretarios de embajada, cónsules, que están en destinos remotos, para operar en contra del prejuicio de que Nueva York, Londres, Ginebra, son los únicos destinos, y mostrar que también tenemos colegas en Angola, Nigeria, Mumbai, y que eso sensibilice un poco más a la audiencia en general. De esa manera podemos lograr una comunicación más eficiente y efectiva.

Volviendo a la cuestión de la conversación emocional, hay claros ejemplos de operativos enormes que hemos llevado a cabo desde el cuerpo y que han sido reconocidos hasta por Naciones Unidas como fueron las operaciones de repatriación de la pandemia, en Ucrania tras la invasión rusa, en Israel tras el ataque de Hamas del 7 de octubre.

En este sentido, un ejemplo claro que recuerdo, no en poca medida por haber sido jefe mío en la sección política en Rusia, es la del ministro Tropepi, que estaba de encargado de Negocios en Israel en esa época y todo el operativo de contención de él y su equipo en la embajada y el consulado, y el agradecimiento de los familiares de los rehenes que fueron secuestrados. Cuando él se fue, uno ve esos videos y ve que esa es la forma en que uno realmente se acerca a la gente y que logra impacto, no solamente en las personas afectadas directamente por cuestiones consulares inmediatas sino en toda la audiencia y en todo el público general. Necesitamos más contenido que vaya hacia eso, que muestre nuestra protección a nuestros connacionales y que ponga en evidencia que los asistimos no importa dónde estén en el mundo, de forma 24/7 ante cualquier emergencia.

Para ir terminando, lo que noto es que desde Cancillería se está priorizando y mostrando mejor lo comercial, pero hace falta mucho más en mostrarnos en lo consular que es lo que

más le importa al ciudadano de a pie. En ese sentido, reconozco las limitaciones que sufrimos nosotros como cuerpo; hay que superar el perfil bajo y la timidez lógica de la carrera (el dicho famoso de “clavo que sobresale es martillado” existe por un motivo); nos ha pasado en el APSEN de hablar con diez colegas para ver si salen en algún contenido y con suerte uno y medio nos responden favorablemente porque está ese resquemor a mostrarse, a ir hacia adelante y poner la cara porque, naturalmente, como es humano, siempre pueden suceder cosas negativas o generarse emociones adversas; pero uno tiene que correr el riesgo, porque para que la audiencia nos conozca, como dice Gonzalo, hay que personalizar la diplomacia. Y de esa forma, buscar una lógica de recuperar y construir un espíritu de cuerpo que se muestre unido hacia afuera. Muchas gracias.



CARI / CONSEJO ARGENTINO PARA LAS
RELACIONES INTERNACIONALES