



UNIVERSIDAD
DE CHILE
Instituto
de Estudios
Internacionales

PROSPECTIVA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Escenarios presentes y futuros

HÉCTOR CASANUEVA

Editor



Belén Calvo | Javiera Cortés | Javier Pérez
Ayudantes de edición

CÁTEDRA DE PROSPECTIVA ESTRATÉGICA Y RELACIONES INTERNACIONALES



UNIVERSIDAD
DE CHILE
Instituto
de Estudios
Internacionales

PROSPECTIVA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Escenarios presentes y futuros

HÉCTOR CASANUEVA

(EDITOR)

BELÉN CALVO | JAVIERA CORTÉS | JAVIER PÉREZ

(AYUDANTES DE EDICIÓN)

CÁTEDRA DE PROSPECTIVA ESTRATÉGICA Y RELACIONES INTERNACIONALES

INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD DE CHILE

CÁTEDRA DE PROSPECTIVA ESTRATÉGICA Y RELACIONES INTERNACIONALES

EDITOR

Héctor Casanueva

AYUDANTES EDICIÓN

Belén Calvo, Javiera Cortés
y Javier Pérez

DIRECTORA DEL INSTITUTO
DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

Dorotea López Giral

ISBN: 978-956-19-1417-9

DIRECCIÓN:

Condell 249, Providencia. Santiago, Chile.

Teléfono: (56-2) 29772800

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	
<i>Dorotea López Giral</i>	5
INTRODUCCIÓN	
<i>José Miguel Insulza</i>	9
PRIMERA PARTE: ESCENARIO GLOBAL, MIRADAS PROSPECTIVAS DE PRESENTE Y FUTURO	
INTRODUCCIÓN A UNA PROSPECTIVA DEL SIGLO XXI. PREPARACIÓN DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL ANTE LOS DESAFÍOS GLOBALES, ESTRATÉGICOS Y EXISTENCIALES	
<i>Héctor Casanueva</i>	25
LA ACELERACIÓN DEL FUTURO, LOS DESAFÍOS GLOBALES Y EL NUEVO ORDEN MUNDIAL	
<i>Miguel Ángel Gutiérrez</i>	55
ECONOMÍA Y COMERCIO INTERNACIONAL	
<i>Dorotea López Giral</i>	73
INTELIGENCIA ESTRATÉGICA DEL FUTURO: PENSAMIENTO CRÍTICO E INTERCONECTADO EN UN MUNDO GLOBAL. REFLEXIONES PARA ENTENDER EL EJERCICIO DE LA INTELIGENCIA ESTRATÉGICA	
<i>María Dolores Ordóñez</i>	89
SEGURIDAD INTERNACIONAL: NUEVOS DESAFÍOS	
<i>Ana Vanessa Cárdenas</i>	111
GUERRAS RUSIA-UCRANIA Y HAMAS-ISRAEL: ANTECEDENTES, IMPACTO, ALCANCES ESTRATÉGICOS, CONSECUENCIAS INTERNAS Y GEOPOLÍTICAS	
<i>Gilberto Aranda</i>	139

LA EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL Y LA GUERRA DE RUSIA: ALCANCES Y CONSECUENCIAS GEOPOLÍTICAS <i>Jordan Barbulescu</i>	163
CHINA EN EL CONTEXTO GLOBAL Y LA RELACIÓN CHILE-CHINA <i>Andrés Bórquez</i>	173
AMÉRICA LATINA Y CARIBE EN EL CONTEXTO GLOBAL <i>Érika Rodríguez Pinzón</i>	197
UNIÓN EUROPEA, NUEVO CICLO POLÍTICO Y DEFINICIONES PARA EL FUTURO. LA AUTONOMÍA ESTRATÉGICA, RELACIONES EXTERIORES, SEGURIDAD Y DEFENSA. <i>María Mercedes Guinea Llorente</i>	211
EL ARTE COMO FUERZA TRANSFORMADORA DE LA CONCIENCIA SOCIAL GLOBAL <i>Iolanda Rubio</i>	235
SEGUNDA PARTE: LA PROSPECTIVA ESTRATÉGICA, UNA HERRAMIENTA PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES DEL SIGLO XXI	
LA PROSPECTIVA: UNA HERRAMIENTA PARA LA GESTIÓN DEL FUTURO. VIGILANCIA PROSPECTIVA Y CÓMO MONITOREAR LOS RESULTADOS DE UN ESTUDIO PROSPECTIVO <i>Ibon Zugasti</i>	249
PROSPECTIVA TECNOLÓGICA <i>Fabiola Wüst Zibetti</i>	271
PROCESO PROSPECTIVO: DE LA FORMULACIÓN HASTA LA ACCIÓN <i>Paola Aceituno y Javier Vitale</i>	277
BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN DE REFERENCIA Y CONSULTA ...	281

PRESENTACIÓN

Dorotea López Giral*

Este libro recoge las clases y conferencias dictadas en el primer Diplomado de Postítulo en “Prospectiva Estratégica aplicada a las Relaciones Internacionales”, realizado por el Instituto en el segundo semestre de 2024. Han sido editadas por el equipo de la Cátedra junto con los profesores y conferencistas, con el fin de ajustarlas al formato de una publicación, buscando, sin embargo, preservar la fluidez y amenidad de una clase.

El libro es una contribución a la docencia e investigación sobre el futuro global, en el contexto en el que se desarrollan actualmente las relaciones internacionales; un escenario de cambio de época; una transición digital, ecológica, geopolítica, de alta complejidad e incertidumbre, y al mismo tiempo de grandes oportunidades para la humanidad.

Con esta publicación esperamos, junto con entregar información, orientaciones, reflexiones y elementos de análisis, despertar el interés de estudiantes, académicos y profesionales por profundizar en las materias tratadas y, en especial, en la prospectiva estratégica como disciplina y herramienta útil para las relaciones internacionales.

La propuesta del SG de la ONU “Nuestra Agenda Común”, la “Agenda 2030”, los 15 desafíos globales del Millennium Project, la Cumbre para el Futuro, el Pacto Digital Global y la Declaración sobre las próximas generaciones aprobados por la Asamblea General de la ONU, representan una oportunidad que exige del multilateralismo, y

* Profesora titular y Directora del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

en especial de las relaciones internacionales y la política exterior, nuevas capacidades, con una visión de largo plazo, anticipatoria, prospectiva. Como dice Antonio Guterres, “un multilateralismo inclusivo y eficaz”.

La prospectiva estratégica, como disciplina y conjunto de metodologías, es una herramienta cuyo objetivo es reducir la incertidumbre y crear capacidades para la anticipación. Actualmente es un componente esencial de la nueva visión que debe impregnar a las relaciones internacionales y el multilateralismo. Imprescindible para todos los actores del mundo diplomático, oficiales del sector público y ejecutivos del sector privado, directivos de ONGs de cooperación internacional y, en general, de todos quienes están interesados y relacionados con el mundo global.

La nueva sociedad que va a emerger no está definida del todo, pero la debemos construir colaborativamente a partir de las tendencias, de las realidades emergentes y de escenarios de futuros posibles. Conocer para ello las aplicaciones de la Prospectiva Estratégica y familiarizarse con el uso de un conjunto de metodologías al estudio y a las relaciones internacionales, el sistema internacional y a la construcción de escenarios de futuros, ha sido uno de los objetivos del postítulo que da origen a esta publicación. Y, junto con ello, analizar la capacidad de respuesta del sistema multilateral a los desafíos, riesgos estratégicos y existenciales del siglo XXI, y al aprovechamiento de las oportunidades que se abren con la globalización 2.0 y la transformación tecnológica.

La colaboración de conferencistas y aportes documentales del Consejo Chileno de Prospectiva y Estrategia, de la Red Iberoamericana de Prospectiva y del Millennium Project Global Futures Studies and Research, como asimismo el aporte del ex ministro y ex Secretario General de la OEA, senador José Miguel Insulza, en la introducción del libro, ha sido una contribución muy importante, que el Instituto agradece en todo su valor.

Finalmente, quiero destacar la calidad de nivel internacional del cuerpo académico compuesto por profesores de Chile y del exterior,

PRESENTACIÓN

que aborda en estas páginas, desde diferentes ángulos, disciplinas y experiencias, los principales temas que están en la agenda global que interesan a la política exterior chilena, y asimismo proporciona las bases conceptuales y metodológicas de la prospectiva estratégica para vincular los estudios internacionales con los escenarios de futuros.

INTRODUCCIÓN

*José Miguel Insulza**

En lo que va corrido de este nuevo siglo, nuestras vidas -y las de la mayor parte de los habitantes del planeta- han cambiado de manera radical, a una velocidad posibilitada por la expansión de formas de comunicación antes desconocidas. La digitalización, las tecnologías de la información, los avances genéticos, no solo han transformado la economía, la cultura y la ciencia, sino también la vida cotidiana.

Hace un par de décadas muy pocas personas sabían lo que era una computadora y ahora van por la calle con un aparato portátil que les permite ingresar a redes y sitios invisibles, para conversar con otros, comprar, trabajar y hasta desarrollar relaciones con personas que viven en otros continentes y a las cuales no verán efectivamente en sus vidas. Ahora sí, vivimos en un mundo que -aunque todavía no es completamente global, porque aún está políticamente separado en estados independientes y no existe una autoridad ni una gobernanza universal- llega a todos lados.

Se trata, en definitiva, de una Nueva Época, un período de carácter general, que se parece a otros que ya han ocurrido en la historia y transformado la existencia humana de manera duradera e irreversible. En ellos coinciden innovaciones de todo orden: científicas, cultura-

* Abogado, académico y político del Partido Socialista de Chile. Senador por la 1ª Circunscripción Arica y Parinacota (2018-2026.) Secretario General de la Organización de Estados Americanos (2005-2015). Ministro Relaciones Exteriores (1994-1999), y agente del Gobierno de Chile ante la Corte Internacional de Justicia (2015-2016)

les, económicas y políticas; positivas y también negativas. Pero lo dominante en estos procesos históricos es que todos ellos conllevan descubrimientos *disruptivos*, que provocan rupturas en la visión del mundo de su tiempo. La disputa por dominar el nuevo conocimiento y las aplicaciones que surgen de él, son la base del cambio de época en lo político y lo institucional. Los que dominen ese cambio, gobernarán el mundo que nace.

Es natural que eventos tan importantes o increíbles provoquen sobresaltos y cambios en la vida de la gente, mientras la realidad se acomoda a ellos y se resuelven los conflictos de predominio entre actores que buscan dominar la nueva realidad. Cuando recordamos hoy esos cambios de épocas anteriores, nos parecen banales. Pero para una tejedora inglesa de comienzos del siglo XVIII, la imagen de un artefacto desconocido, que tejía mucho más rápido que ella y eventualmente podían dejarla sin empleo, era tan *disruptiva* como lo que ocurre hoy con el sistema de pago de peaje en las carreteras, que es más veloz y cómodo, y deja sin trabajo a los cobradores. También quedó estupefacto (y angustiado) el cochero que, a comienzos del siglo XX vio pasar un vehículo que iba conducido por el propio usuario, a mayor velocidad que los caballos que el guiaba. La época que está pasando comenzó con el automóvil y lleva ahora a hombres y mujeres al espacio. Al final, todos estos descubrimientos probablemente alargarán la vida y mejorarán la condición material e intelectual de los seres humanos; pero igualmente quienes los vivan tendrán grandes sobresaltos y, cuando todo eso ya sea parte de la historia, el período será evaluado con una mirada muy diferente de la que tuvieron los que lo vivieron en carne propia, con la excitación, el temor y la perplejidad que acompañan tantas transformaciones (de ahí la expresión “tiempos interesantes”).

El siglo pasado, el “siglo corto”, iniciado con la Primera Guerra Mundial y concluido con el fin de la Guerra Fría, fue un período de enormes progresos y grandes contradicciones. El mundo cambió, en ese poco tiempo, más de lo que había cambiado durante toda la era cristiana. Según el Fondo de Población de la ONU, el mundo tenía, en pleno Renacimiento (año 1.500), 500 millones de habitantes; en

medio de la Revolución Industrial (1.800) 980 millones; al concluir la Segunda Guerra Mundial (1950) 2.500 millones. Y hoy (2020) viven en el planeta más de 8 mil millones de personas, En los últimos setenta años la población mundial se ha triplicado. En los próximos 30 llegará a nueve mil millones.

Al mismo tiempo, la economía mundial vivió un crecimiento exponencial. Hace apenas 60 años el ingreso per cápita de todas las personas de este mundo se empinaba por sobre los 450 dólares americanos (dólar del año 2015); hoy ese ingreso per cápita mundial es de alrededor de diez mil dólares. Mientras la economía mundial se multiplicaba varias veces, nuevos descubrimientos permitían aumentar en casi tres décadas la esperanza de vida de los habitantes de la tierra; el analfabetismo disminuyó también sustantivamente y más naciones se incorporaron al desarrollo.

Las naciones independientes pasaron, de poco más de cincuenta países que formaron las Naciones Unidas, a ciento noventa y tres que integran hoy esa Organización, al centro de un sistema multilateral más complejo y completo. En realidad, el multilateralismo es probablemente el signo mayor de nuestra época en el plano internacional, iniciado aún en plena guerra con los acuerdos de Bretton Woods, que llevaron a la formación del Banco Mundial y el FMI, se extendió luego regional y sectorialmente en instituciones de política pública de gran envergadura. La creación de la Organización Mundial de Comercio, la Unión Europea, la OEA, la Unión Africana, la APEC, los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el auge de las instituciones de derechos humanos, así como un sinnúmero de pactos comerciales y de inversión, parecían estructurar una sociedad mundial sin precedentes que, aunque basada en la coexistencia de estados independientes, parecía en condiciones de alcanzar un cierto grado de gobernanza global.

El crecimiento exponencial de la población mundial no es solo atribuible al aumento de la natalidad, sino también al aumento sustantivo de la supervivencia. Mucha gente en el mundo vive mucho más hoy día, goza de mejor salud, tiene mejor nutrición, los adelantos de la tecnolo-

gía facilitan la vida de los seres humanos y el progreso de la medicina ofrece condiciones de sanidad suficientes como para disfrutar de esos progresos. Las distancias se han acortado, las comunicaciones acercan a los habitantes del planeta, y la velocidad del cambio es asombrosa. La *World Wide Web* (www) tiene 36 años¹ y, sin embargo, hoy día vivimos conectados a esa red el día entero, mientras algunos grandes inventos que nos habían provocado gran impresión, como el Palm o el fax, han dejado de tener mayor vigencia.

Esta Tercera Revolución Industrial tuvo su inicio con el paso de aparatos de cálculo electrónico, máquinas que realizaban cálculos a una velocidad desconocida, dejando de lado la “regla de cálculo” y las máquinas mecánicas de computación, y que se fueron haciendo cada vez más pequeñas y manejables. Luego vino el “salto” a las PC, las computadoras personales que cambiaban el lenguaje binario a un lenguaje común, permitiendo que cualquiera que pudiera manejar una máquina de escribir, acelerara su trabajo en magnitudes antes desconocidas.

La Era Digital se nos vino encima a toda velocidad, gracias a la incorporación de los “chips” y a la nanotecnología. Así, de pronto nos encontramos en un mundo nuevo, cada cual con su PC. El temor inicial de que la digitalización provocara una disgregación del trabajo se superó rápidamente con la creación de redes de transmisión telefónica, que permiten circular la información a una velocidad cada vez mayor. De la noche a la mañana el mundo comenzó a “navegar por Internet”, con unos aparatos cada vez más pequeños y fáciles de manejar, para la comunicación y la producción. Pronto vendría el “Internet de las cosas” y también nuestra vida cotidiana se transformaría, de manera disruptiva, a medida que artefactos que en un momento parecieron logros increíbles (el fax, por ejemplo) eran superados en pocos años por desarrollos que hacen toda actividad cada vez más simple y veloz.

1 Rafael Clemente, El País – Tecnología, escribió el 11 de Marzo de 2014, cuando se cumplieron 25 años de la WWW: “Las impronunciables tres W que preceden a la mayoría de las direcciones de internet nacieron hace justo 25 años. Su inventor, un nombre ya mítico, fue Tim Berners-Lee y, por una vez, en el lugar a este lado del Atlántico, concretamente en una oficina del edificio número 31 del Laboratorio Europeo de Física de Partículas (CERN), cerca de Ginebra”.

Lo más notable de la nueva época es que, aunque su origen está en la digitalización y la comunicación electrónica, el proceso disruptivo se extiende a otros campos de la ciencia que también experimentan enormes saltos. La nanotecnología, la robótica, la informática, las biotecnologías, la física cuántica y sus derivados técnicos inundan la producción de bienes, la salud, la información, el comercio, e interactúan entre sí, para producir cada vez más nuevos artefactos y nuevos procesos, cambiando cada vez más nuestro propio lenguaje. El número de patentes que se inscriben a diario aumenta de manera sideral año a año, a medida que la ciencia y la tecnología se expanden mucho más allá de lo que podíamos imaginar pocas décadas atrás. Este proceso acumulativo es de tal magnitud que ya se habla de una “Cuarta Revolución Industrial” para distinguir entre la Era Digital propiamente tal y una época en la que la nueva ciencia inunda todos los campos del saber humanos.

Así fue con la Primera y Segunda Revolución Industrial. Y a comienzos de este siglo se sostenía que algo similar ocurriría con la Tercera. Menos aún cuando, aparentemente, el protagonista de la Segunda, Estados Unidos se encontraba de nuevo en la cúspide. Su avance tecnológico con el Internet parecía incontrarrestable y ello parecía dar nueva fuerza a su economía, a su poder militar y también a su ascendente político. Se proclamó en esos años de comienzo del siglo, la existencia de un mundo unipolar. Y, por tanto, correspondía a Estados Unidos liderar el mundo, asumir la carga de su hegemonía e imponer sus condiciones.

Desde entonces, sin embargo, otros actores entraron en la competencia por el predominio científico, con bastante éxito. China ha pasado a ser una potencia científico-técnica de primer nivel, en abierta competencia con Estados Unidos. En múltiples áreas, como la tecnología 5G, la comunicación cuántica, los drones, el reconocimiento facial y de voz, parecen estar incluso en la delantera y compiten con fuerza en áreas industriales como las energías renovables, el uso comercial

del Internet, y el equipamiento industrial y electrónico². Y aunque Estados Unidos sigue liderando en áreas claves como la inteligencia artificial, la biogenética y los semiconductores, y su mayor capacidad militar - industrial no está en riesgo, la contienda por la supremacía ya está trabada³. El país o alianza de países que sea capaz de dar forma al uso de las grandes tecnologías emergentes – la inteligencia artificial, la computación cuántica, la biotecnología, la manipulación genética (CRISPR) y las telecomunicaciones, toma la ventaja en esta Nueva Época, como ocurrió con quienes dominaron la ciencia y la tecnología en los anteriores cambios de época.

Pero tras todos estos cambios, las relaciones de poder siguen siendo un aspecto fundamental del cambio histórico. Hoy la mayor parte de las instituciones más importantes del sistema parecen ponerse en cuestión. Las tendencias proteccionistas, el incumplimiento de pactos recientes en asuntos cruciales como el medio ambiente, la tensión cada vez mayor en el Medio Oriente, el surgimiento de ideologías nacional populistas de derecha, el debilitamiento de Naciones Unidas y la inacción de la OMC, son todos signos preocupantes que afectan al sistema internacional. Puede decirse que han existido a lo largo de tres cuartos de siglo graves desafíos al orden internacional. Pero existe una gran diferencia: en esos casos los desafíos eran producto de la Guerra Fría y la rivalidad militar e ideológica que trajo consigo la misma; o del surgimiento convulso del Tercer Mundo como producto de la descolonización. Los desafíos actuales se generan en los países centrales del orden global y ponen en cuestión acuerdos o instituciones que constituyen la real expresión de ese orden.

En suma, la cantidad de inventos que se desarrollaron en los últimos años ha sido tan inmensa que realmente parece difícil hablar de un mismo mundo si comparamos el mundo de hoy con lo que vivíamos

2 Christopher Darby y Sarah Sewall, “The Innovation Wars: America’s Eroding Technological Advantage” *Foreign Affairs*, Marzo/Abril 2021

3 La acumulación de armas nucleares de China, aumentada sustantivamente en los años recientes, sigue siendo aún muy inferior a la de Estados Unidos, V. Demetri Sevastopulo, “China Plans to Quadruple its Nuclear Arms Stockpile by 2030”, *The Financial Times*, Nov. 4 2021.

tres décadas atrás, cuando recién terminaba la Guerra Fría. En la última década del siglo pasado comenzaron a hacerse más evidentes los acontecimientos científicos y tecnológicos *disruptivos* que caracterizan los cambios de época en la historia de la humanidad. La historia es siempre continua y no se presenta de la noche a la mañana; no podemos decir exactamente cuándo ocurrió la *disrupción*. Pero sí sabemos que, si se compara lo que cada uno de nosotros hacia a diario hace no más de treinta años, con nuestra actividad diaria de hoy, la diferencia se muestra tan agresiva como lo fueron en su momento la llegada de la imprenta de tipos móviles y los descubrimientos de fines del siglo XV, la máquina a vapor y el telar a mediados del siglo XIX, y la luz eléctrica, el teléfono y el automóvil en la primera mitad del siglo XX.

Sin embargo, todo este progreso que la Humanidad ha experimentado en el conocimiento, en la ciencia, en la técnica, en la cultura, no oculta algunos fracasos que están claramente detrás de los problemas que se viven en el mundo entero. No solo por la aparición repentina de fenómenos negativos antes desconocidos (como el VIH-SIDA y el COVID 19), sino porque aún con conocimiento amplio y previo de algunos de ellos, hemos sido políticamente incapaces de remediarlos.

En primer lugar, los seres humanos no hemos sido capaces de erradicar, y en muchos casos ni siquiera de disminuir, la violencia en nuestras vidas. Hemos vivido las mayores guerras de la historia universal, hemos conocido el Holocausto, el genocidio, somos víctimas del odio y fundamentalismo, y el crimen ha aumentado incluso en algunas de las sociedades más desarrolladas. Todo tipo de armas nucleares y convencionales, cortas y largas, legales e ilegales, se acumulan para la guerra en nuestra sociedad, y el delito aumenta la inseguridad de los habitantes de nuestros países.

En segundo lugar, a pesar de tener los recursos para hacerlo, no se ha eliminado la extrema pobreza en que se debate aún una porción importante de la población mundial y la distribución de la riqueza parece ser cada vez más desigual. Según el PNUD 1300 millones de personas viven aún en la pobreza, casi la mitad de ellos en extrema pobreza, y

no tienen alimentación suficiente, ni agua potable ni electricidad⁴. La población de los países más pobres, además, tiende a aumentar más rápido que los países más ricos y, al mismo tiempo, el fenómeno de la distribución del ingreso desigual es una característica de nuestra época. Pobreza y desigualdad no quieren decir lo mismo y juntas nos trazan una seria inconformidad, en un mundo en que los bienes de consumo, la alimentación, la comunicación, la energía, el acceso a la salud, podrían favorecer a todos los seres humanos, pero no lo hacen, y junto con las guerras y las dictaduras, provocan olas migratorias en busca de una vida mejor.

Tercero, no hemos cuidado el planeta en que vivimos. El deterioro del medio ambiente, el calentamiento global, contaminación del aire, el agua, el territorio, la infraestructura, falta de alcantarillado y agua potable en muchas ciudades del mundo en desarrollo, epidemias sanitarias, etc., va destruyendo de manera cada vez más acelerada el planeta en que todos vivimos. Y en la medida que la vida moderna exige un consumo cada vez mayor de combustibles y otros bienes contaminantes, los factores de contaminación se acumulan sin que se asuman siquiera los costos de restaurar lo destruido.

El foco principal de la conflictividad global está hoy en la disputa por el predominio en las tecnologías de punta en este período de la Tercera (o Cuarta) Revolución Industrial. Los actores del conflicto no son los mismos que hace un par de décadas. Contrariamente a lo que se pensaba al final de la Guerra Fría, Estados Unidos ya había sacado de la escena a la Unión Soviética y no demoró en distanciarse de otros candidatos, como Europa Occidental y Japón. Todos aún son actores con una capacidad militar o tecnológica importante. Pero el surgimiento impetuoso de China en las últimas tres décadas lo presenta como el contendor principal en la disputa por el predominio.

Existe, por cierto, el riesgo de que este proceso pueda conducir hacia un enfrentamiento bélico, aunque ello es poco probable, con

4 PNUD, Programa de Naciones Unidas para El Desarrollo, Informe Multidimensional de Pobreza Integral, Nueva York 2021

la salvedad de un estallido en Medio Oriente o en algún otro foco menor. Pero la atención de las dos superpotencias está más centrada en las tecnologías de toda índole; el 5G es la novedad y su impacto es poderoso, pero no es en caso alguno la única tecnología en torno a la cual se da la contienda, que precisamente se ha definido como global y multisectorial. Hoy se habla mucho de la tecnología 5G y la transmisión cada vez más rápida de datos, pero también están otras series de áreas que apuntábamos más arriba, como la inteligencia artificial, medicina a distancia, vehículos autónomos, drones de todo tipo, etc., que hacen que esta sea una competencia no regulada de amplio espectro.

No parece posible que este conflicto se resuelva muy rápidamente. A pesar de las graves fallas de gobernanza, de la pérdida de consensos y del subdesarrollo de su sistema político, Estados Unidos ha acumulado una reserva de conocimiento muy importante, unido a su capacidad bélica y a la riqueza de una economía que sigue siendo la mayor del mundo, en cifras globales y per cápita. Podrá llegar un momento en que Estados Unidos no domine el orden internacional, pero es igualmente difícil que otra potencia lo sustituya con una hegemonía global. Debemos, entonces, estar preparados para un período de fragmentación, con un debilitamiento del multilateralismo, y en que la potencia “de orden” ya no será solamente Estados Unidos.

Es probable, entonces, que el sistema global subsista con conflictos y fraccionamiento, a diferencia del que surgió al concluir la Segunda Guerra Mundial, cuando existía a todas luces un cuadro hegemónico. La confrontación entre los estados centrales del sistema puede adquirir diversas formas, sin que ni siquiera sea posible excluir el plano militar. La guerra cibernética ya está en marcha y la lucha burocrática dentro del sistema se combinará con medidas de fuerza para evitar la expansión de las capacidades de uno u otro actor. La ofensiva contra Huawei es solo un ejemplo de ello, como lo son las advertencias a los países de América Latina de los riesgos de optar por tecnologías chinas y de los supuestos engaños de su iniciativa de la Franja y la Ruta.

Y es precisamente el intento de China de llevar a otras regiones lo que en un comienzo fue una propuesta de infraestructura para sus conexiones con Europa y Asia, lo que mejor demuestra que ahora la pugna es global. Son señales de una batalla que recién comienza y cuyo objetivo no es el comercio, sino el predominio tecnológico. Aparece ahora como concentrada en dos países, pero hay otros que podrían terciar en la contienda (Europa Occidental, India, Japón y Rusia), con políticas parcialmente autónomas, aumentando así el fraccionamiento del sistema.

La confrontación comercial entre las dos principales economías del mundo ha tenido repercusiones en todas partes, en un período caracterizado por altibajos de las principales bolsas de valores, cuando se anuncian medidas y se suspenden para anunciar nuevas negociaciones. Aunque varias veces los presidentes de ambos países han anunciado treguas y la suspensión de sanciones, es claro que el conflicto recién comienza y continuará por un largo tiempo.

Desde luego, el problema comercial existe; las exportaciones chinas a Estados Unidos pagan aranceles mucho más reducidos que las de Estados Unidos a China, y es posible que eso deba cambiar tarde o temprano. Pero la incertidumbre comercial es perjudicial para los dos países cuando, en un período de reestructuración de la economía mundial, deberían apuntar más a una apertura de mercados. Aparentemente, a nadie le convendría una fragmentación del comercio mundial que puede producirse si las superpotencias no llegan a un acuerdo.

La razón de esta aparente irracionalidad está en que el eje real de la crisis no está en las diferencias comerciales, sino en la lucha por el predominio tecnológico, en medio de la Cuarta Revolución Industrial, como ha ocurrido en otros períodos de la historia. De ese predominio se ha venido hablando desde el fin de la Guerra Fría, cuando muchos asumían que la confrontación tendría lugar entre Estados Unidos, Japón y Europa Occidental. El proteccionismo y la fragmentación del mercado aparecen como tentaciones evidentes en las relaciones de los estados industrializados entre sí o ante la competencia de estados recientemente

te industrializados. Pero su aplicación choca con las realidades de la economía mundial. Una nueva división del mundo, al estilo de la que ocurrió en la Guerra Fría, sería demasiado onerosa desde el punto de vista político o militar; pero sobre todo sería disfuncional a la penetración que hoy requieren las empresas transnacionales en su fase actual de expansión. El despliegue exitoso de las nuevas tecnologías “de punta” supone la existencia de mercados más amplios que los nacionales. Una potencia puede limitar exitosamente la competencia que le proviene de otros países industrializados, pero no puede por si sola evitar los daños que a su propia expansión provocan los límites a la competencia. Y esa expansión, hoy en día, depende de un predominio tecnológico que en la actualidad se erige como el centro de la disputa. Este no es, por consiguiente, un conflicto comercial, sino uno científico-técnico, como ha ocurrido también en las anteriores revoluciones industriales de las cuales, dicho sea de paso, el capitalismo ha salido siempre fortalecido.

Durante la administración del Presidente Joe Biden, el conflicto se ha ampliado también al plano estratégico y militar, tomando como escenario el Asia Pacifico. La activación del QUAD (Dialogo de Seguridad Cuadrilateral) entre la India, Australia, Japón y Estados Unidos, y el reciente acuerdo AUKUS (Estados Unidos, Reino Unido, Australia), que incluye submarinos nucleares de última generación para Australia, dejando de lado un acuerdo que este país tenía con Francia, se parece mucho al elenco de alianzas militares que formó Estados Unidos en contra de la URSS al inicio de la Guerra Fría.

La contienda por la primacía no será solamente bilateral. La Unión Europea ya busca terciar con su Decenio Digital Europeo, que tiene por objeto “el despliegue de tecnologías limpias y mejorar el entorno reglamentario para las empresas emergentes y en expansión”, pero cuya finalidad ostensible es la competencia en la carrera digital y el control de las operaciones chinas y norteamericanas en Europa, que ya han provocado algunos problemas. La India es aliado estratégico de Estados Unidos, pero tiene también capacidad y recursos para unirse a la competencia, como los tendría también la ASEAN.

Hace una década, América Latina habría sido un actor potencial en el nuevo escenario global. Pero las nuevas condiciones que hemos resumido lo hacen poco posible. A los serios problemas políticos y económicos ya mencionados, se une la pésima respuesta de la región a la epidemia del COVID 19, en la que tiene la mayor tasa de mortalidad per cápita en el mundo, con su economía aún más deteriorada; las profundas diferencias políticas entre sus estados, y la parálisis de los organismos regionales que podrían haber coordinado una respuesta a la pandemia y una presencia internacional más relevante. El cierre de la UNASUR, decidido apresuradamente por la mayoría de los gobiernos de América del Sur; el fracaso de PROSUR, incapaz siquiera de coordinar a estos países para enfrentar la pandemia; la opción de la Secretaría General de la OEA de tomar partido activo en las divisiones regionales; la parálisis de la CELAC, orgánicamente débil y sin propósitos claros, a pesar de los esfuerzos desplegados por México; las limitaciones permanentes del Mercosur, agravadas por las malas relaciones entre Argentina y Brasil, y el colapso del esfuerzo colectivo del Grupo de Lima para enfrentar la crisis de Venezuela, han dejado a América Latina y América del Sur sin una representación regional válida para actuar en su nombre.

No hemos conocido en nuestras vidas un mundo sin hegemonías claras y no intentaremos aquí aventurarnos a describirlo. Lo que sí es claro es que el nuevo mundo se ordenará, como en los casos de anteriores revoluciones industriales, en torno a los nuevos procesos, y su posición en él dependerá de su capacidad de integrarse en cadenas de valor, de formar parte de alianzas regionales, pero sobre todo de desarrollar capacidades propias en ciencia y tecnología que le permitan encontrar nichos válidos para una inserción de punta, aunque parcial, en los mercados globales y aspirar a mejores niveles de desarrollo.

En los años que vienen las carencias de nuestro sistema global nos obligarán a adoptar decisiones, y aunque las debilidades de Naciones Unidas y otros organismos, puede relegarlas, otros sucesos pueden ocurrir en un mundo fraccionado y conflictivo como el que tenemos.

Mucho dependerá de eventos como la contienda entre los cuatro principales actores globales, Estados Unidos, China y la Unión Europea, más Rusia. Imposible de no incluir, por su poder nuclear y la profundidad de su territorio. A ellos hay que agregar al menos a Japón (la tercera economía mundial), India (la mayor población del mundo) y otras potencias aún emergentes. La crisis medio ambiental y el despliegue de la criminalidad organizada, también pueden alcanzar nuevas dimensiones.

Pero todos estos elementos se subordinan a la contienda económica, ligada a la competencia por el predominio científico técnico que, como las anteriores revoluciones industriales, marcará la construcción de una hegemonía global. O varias de ellas.

PRIMERA PARTE

Escenario Global, miradas
prospectivas de presente y futuro

INTRODUCCIÓN A UNA PROSPECTIVA DEL SIGLO XXI: PREPARACIÓN DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL ANTE LOS DESAFÍOS GLOBALES, ESTRATÉGICOS Y EXISTENCIALES

*Héctor Casanueva**

Nos situamos en un contexto concreto, el siglo XXI, para hacer un análisis prospectivo, que significa entender las tendencias, visualizar escenarios y crear condiciones para la anticipación estratégica. Cronológicamente llevamos dos décadas y media de este siglo, pero lo cierto es que el siglo XXI comenzó mucho antes, solapado con las dos últimas décadas del siglo XX. Basta con señalar como ejemplos la revolución tecnológica, Internet, la decodificación del genoma humano, la biología sintética, las migraciones y la reconfiguración del orden internacional después de la caída de la Unión Soviética, todo ocurrido al final del siglo XX anticipando el XXI.

Cuando hablamos de prospectiva, estamos hablando claramente del futuro. Y hablar del futuro actualmente es muy complicado pero no por eso hay que dejar de hacerlo. Y está claro que el futuro ya no es lo que era antes. Esta es una frase adoptada por Quino para la inolvidable Mafalda, pero que corresponde a un poeta francés, Paul Valéry, que a comienzos del siglo pasado ya visualizaba una serie de situaciones disruptivas que iban a cambiar lo que era la linealidad del

* Máster en Comunidades Europeas por la Universidad Politécnica de Madrid. Coordinador de la Cátedra de Prospectiva Estratégica y Relaciones Internacionales del IEI de la Universidad de Chile. Profesor Investigador del Instituto Universitario de Análisis Económico y Social (IAES) de la Universidad de Alcalá, España; Co-fundador y director del Consejo Chileno de Prospectiva y Estrategia. Miembro del Comité de Planificación de The Millennium Project. Ex embajador de Chile en Ginebra ante la OMC y otros OO.II. (2014-2018) y en Montevideo ante la ALADI y el MERCOSUR (2000-2005).

futuro surgida desde la Revolución Industrial. El mérito de esa sentencia del poeta está justamente en evidenciar que el futuro no es lineal ni una mera proyección del presente.

También sucedió, que el futuro en el que pensábamos después del término de la Guerra Fría, de la caída del Muro de Berlín, de la caída de la Unión Soviética, de la ampliación del comercio internacional, fue producto de una cierta ilusión de que el mundo iba a entrar en un curso bastante previsible de desarrollo lineal, de progreso imparable. Sin embargo, eso claramente no ha ocurrido. Hay un relativo desconcierto, y cabe recordar aquí la sabia respuesta que da el gato de Cheshire a Alicia en el País de las Maravillas, cuando Alicia le pregunta: “¿*Qué dirección debo seguir?*?” y el gato le responde “¿*A dónde quieres ir?*”. Dice Alicia “*No lo sé en realidad*”, a lo que el gato replica con total sensatez: “*Entonces da lo mismo el camino que tomes*”.

Ante el desconcierto, la incertidumbre, la complejidad y las oportunidades de este siglo, es necesario definir qué camino se quiere seguir, y para ello contar con escenarios de futuro. Esto es válido en lo personal, en lo familiar y, desde luego, en el contexto local, nacional y multilateral. Si no hay escenarios de futuro, los caminos que tomemos en el país y en el ámbito global, van a ser todos inciertos. En algunos casos se podrá acertar en el corto plazo, pero sin contar con una claridad respecto de los escenarios de futuro que se presentan, no es posible articular políticas públicas sostenibles. Esto en el caso de lo que a nosotros nos importa y nos interesa como internacionalistas o personas que estamos vinculadas a los temas multilaterales.

PROSPECTIVA, PASADO, PRESENTE Y FUTURO

El diseño y aplicación de políticas públicas y la toma de decisiones estratégicas tiene tres momentos simultáneos y sinérgicos. Uno, estudiar el pasado, y para eso juntamos disciplinas muy concretas: entre otras, la historia, la ucronía, las metodologías de comprensión retrospectiva, la arqueología y la antropología. Dos, estudiar el presente, para

lo que contamos con la sociología, la ciencia política, la economía, la antropología, métodos para el análisis de tendencias. Tres, estudiar el futuro, para ello hay una disciplina también, que es la prospectiva. Esta comprende un conjunto de metodologías que nos ayudan a crear escenarios de futuro, de largo plazo, que nos orienten en la toma de decisiones del presente. Normalmente, lo que hacemos, y eso lo puede ver uno en el sistema multilateral o en el sistema de gobernanza nacional, local, etc., es que se trabaja mucho sobre el pasado, se estudia mucho la problemática del presente, pero se estudia y se prospecta poco el futuro.

Entonces, se debe poner en valor y destacar la relevancia que tiene esta disciplina, sobre todo en el caso de los estudios internacionales, y en el caso de las personas que trabajamos en el ámbito internacional, sea desde el punto de vista práctico, concreto, operativo, como puede ser la gente que trabaja en el cuerpo diplomático, los organismos internacionales, las divisiones internacionales de los ministerios, el mundo académico, los departamentos de estudios de las empresas o grupos empresariales. En este punto, quiero dejar claro lo siguiente: que la prospectiva es, en primer lugar, una disciplina, es un cierto cuerpo teórico, y una metodología o muchas metodologías. Pero hay que tener muy claro que se trata de un proceso sistemático, es decir, no puede ser una cosa así puntual, de decir, vamos a ver, vamos a hacer un estudio sobre el futuro y luego nos quedamos instalados en él. Tiene que ser un proceso *sistemático* y al mismo tiempo *sistémico*, multidisciplinario, interdisciplinario, participativo. ¿Qué es lo que procura? Procura saber lo que está pasando y lo que puede pasar, para reducir la incertidumbre. Ese es el principal objetivo de la prospectiva. La prospectiva no es adivinar el futuro. La prospectiva, mediante los estudios de futuros y la creación de escenarios, procura una anticipación que da lugar a reducir la incertidumbre. Y sobre todo en el siglo XXI, pues estamos inmersos en la incertidumbre. De esta manera podemos instalar la previsión. Utilizar metodologías apropiadas para combinar el análisis de tendencias, la creación de escenarios de futuros posibles y deseables, y la planificación estratégica, que es la que permite llevar adelante las políticas que se determinan en función de los escenarios

creados y elegidos. De este modo, estamos hablando no solamente de prospectiva, sino de *prospectiva estratégica*. Lo que hace que la prospectiva no sea solamente una análisis de tendencias y de posibles escenarios, es la estrategia. Lo estratégico, siguiendo a Godet, es pasar del *qué está pasando, qué puede pasar, qué va a pasar, al qué podemos hacer y cómo lo vamos a hacer*.

DEL SIGLO XX, AL SIGLO XXI, EL SIGLO EN EL QUE VIVIREMOS PELIGROSAMENTE

Eso está bastante claro por todas las amenazas estratégicas y existenciales, y los desafíos globales que pesan sobre la humanidad. La comunidad internacional creó, en su momento, luego del fin de la II Guerra Mundial, hace ya casi ocho décadas, una institucionalidad y se generaron algunos consensos multilaterales para enfrentar los desafíos comunes. Desde luego la creación de las Naciones Unidas, la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que es hasta el día de hoy el principal logro de carácter ético, pero también de carácter político que ha tenido la humanidad, creando un cuerpo, un marco determinado de conducta que respete fundamentalmente la dignidad de las personas. Es verdad que los derechos humanos se respetan más o menos en distintos lugares. Es verdad que hay mayor vigencia de los derechos humanos en algunos países, en algunas regiones, mucho más que en otras. Pero eso no invalida el hecho de que existe este marco al cual la humanidad debe seguir apuntando. La creación de la UNESCO, con la idea muy clara de que la educación es fundamental, porque tal como dice su lema: *“la guerra nace en la mente de los hombres (en ese momento se decía los hombres, hay que decir las personas, para ser más inclusivos) es en la mente de las personas donde hay que sembrar la paz”*.

La UNESCO ha tenido altibajos, pero está ahí. Actualmente está teniendo un rol muy protagónico en el tema de los riesgos de la inteligencia artificial, para crear marcos éticos, fomentar marcos éticos de desarrollo y de aplicación de la inteligencia artificial.

Además, fue muy importante el Acuerdo General de Aranceles y Precios (GATT), que fue el precursor de la Organización Mundial de Comercio (OMC). El GATT se creó en 1947, es decir, solamente dos años después del término de la II Guerra Mundial, y justamente con la idea de que a través de la expansión del comercio, reduciendo progresivamente los aranceles, o sea, las barreras arancelarias al comercio de bienes en ese momento, se podía lograr entonces generar condiciones de desarrollo para ir progresivamente eliminando la pobreza y expandiendo el sistema democrático y la seguridad internacional. Y con la idea también de que en la medida en que se reduce y se llega a eliminar la pobreza, se reduce también la hipótesis de conflictividad social generada justamente por la desigualdad y la pobreza.

Por su parte la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que no se creó en ese contexto, sino mucho antes, es el organismo internacional más antiguo del mundo, y tiene la característica de que es un organismo internacional tripartito de empresarios, gobiernos y trabajadores. Ha tenido un desarrollo muy importante, sigue teniéndolo, y ahora con el tema del futuro del trabajo, a raíz de la revolución tecnológica, asume un rol protagónico. Por otro lado está la UNCTAD, la Organización de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo, que se creó también con el fin de unir justamente lo que decimos, comercio, expansión del comercio, liberalización del comercio con el desarrollo. Con el crecimiento económico se lograría la incorporación de los grupos más vulnerables a mayores cuotas de bienestar.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) ha cobrado más relevancia todavía. Siempre la ha tenido, tuvo mucha relevancia con el Ébola, mucha relevancia con el Sida, y con la pandemia la ha tenido más. Con respecto a la OMS, se la ha criticado mucho con el tema de la pandemia, se ha dicho que la OMS ha sido inoperante, que ha sido inefectiva, etc., y eso no es justo por dos razones. La primera es que la OMS fue claramente la que advirtió que se venía una pandemia como la que se vino, que se iba a originar, y esto a raíz de estudios hechos ya con 20 años de antelación, estudios realizados por la Universidad de Hong Kong y otras organizaciones, que se iba a venir una pandemia

a raíz de la zoonosis y a raíz de las costumbres alimentarias del sur de China, y que se iba a producir, además, este estallido expandido por el mundo. Lo anterior, debido precisamente a la globalización moderna, los viajes, el comercio internacional, como advirtió en su momento el Informe Estado de Futuro del Millennium Project.

Poco antes del inicio de la pandemia, la OMS, ya había publicado un estudio que se llama “*El mundo está en peligro*”, que habla precisamente del tema del SARS, que es el virus que muta y que finalmente iba a generar la crisis del COVID-19. Y hay que decir que la OMS, y eso es una de las cosas que tenemos que ver, que deben ser potenciadas en el sistema internacional, tiene un presupuesto completamente insuficiente. El presupuesto de la OMS es equivalente al presupuesto anual de la Alcaldía de París, y es equivalente al presupuesto anual de la Junta de Galicia, es decir, un presupuesto que no permite cumplir cabalmente la función que se le exige, especializada, de alcance global. En ese sentido, hay que apoyar todo el trabajo que está haciendo el director de la OMS para convencer a la comunidad internacional para que se le entreguen recursos suficientes que les permita instalar, entre otras cosas, una capacidad prospectiva mucho mayor que la que ha podido tener. Hay indicios de que se podrá aumentar, pero no es tan cierto debido a la decisión de la nueva administración Trump, de retirarse de la organización.

Por otra parte, fue muy importante la creación de la Organización Mundial del Comercio, la OMC, sucesora de los acuerdos del GATT (1947), que incorpora además el comercio de servicios. En la actualidad se encuentra relativamente paralizada en una de sus funciones primordiales, porque Estados Unidos tiene paralizado el sistema de solución de diferencias, que es uno de los sistemas fundamentales con los cuales ha trabajado la OMC desde su creación en el año 95.

Pero en fin, a esta arquitectura hay que agregar los acuerdos de Bretton Woods, la creación del Fondo Monetario Internacional, la creación del Banco Mundial, que corresponden a una reacción de la comunidad internacional que logra ponerse de acuerdo para atender los

desafíos comunes que se presentaban en el siglo pasado, después de la II Guerra Mundial, y que apuntaban, como lo hizo también Europa, a eliminar toda hipótesis de una III Guerra Mundial. Pero esta arquitectura hoy está haciendo agua, es insuficiente y no responde claramente a los nuevos desafíos que nos presenta el siglo XXI.

Está claro que hay unos hechos sinérgicos que nos alteran el presente y abrieron un futuro distinto al futuro que se suponía que teníamos por delante. Veamos:

La globalización, no estamos hablando de la globalización que existe prácticamente desde la llegada de Colón a América o que existe desde los viajes de Marco Polo, que traían comercio globalizando al mundo de entonces. Estamos hablando de una globalización 2.0, 3.0, 4.0, como la queramos connotar, porque es una globalización que va unida a la irrupción de Internet y de la digitalización de todo, que es un fenómeno relativamente reciente, pero que ha tenido un crecimiento, como todos sabemos, exponencial. Hoy Internet domina absolutamente la totalidad de nuestras vidas y de los sistemas productivos, los servicios, la gobernanza, las comunicaciones, etc.

El cambio climático, que es un tema que ha cobrado fuerza a partir de los acuerdos de París, pero que en realidad cuando se crearon estas instituciones, no estaba sobre la mesa con el dramatismo que está hoy día. No obstante, hay que recordar la llamada de alerta que hizo el Club de Roma, hace 50 años, respecto de los límites del crecimiento, en lo que referencia a los sistemas productivos que iban impactando en el medio ambiente y que iban a conducir, tal como ha ocurrido, a una crisis ambiental y climática como la que estamos viviendo.

La decodificación del genoma, la genética, la biología sintética, avances muy importantes para la salud, con gran impacto en la medicina, en la prevención y tratamiento de

las enfermedades e incluso en lo que hoy se está discutiendo cada vez con más fuerza, que es la prolongación de la vida en condiciones, por supuesto, adecuadas y que se está hablando ya de llegar en los próximos años a una suerte de inmortalidad. Probablemente las generaciones que están naciendo tendrán una expectativa de vida muy superior a los 80 años promedio, que es la establecida hoy día en los países desarrollados e incluso en Chile. Puede llegar fácilmente a superar los 100 años. Esto genera ya un enorme impacto económico, social, de gestión pública de los sistemas de protección social.

La inteligencia artificial, que va en un curso de desarrollo hacia la superación, he ahí un dilema de la inteligencia humana. El crecimiento exponencial dentro de la revolución tecnológica de este nuevo fenómeno, tiene además varios componentes o dimensiones. Existen por lo menos tres tipos de inteligencia artificial: inteligencia artificial estrecha (IAE), que es la que tenemos hoy día, la que se usa cotidianamente, que estamos usando todos los días en nuestros celulares, los *call centers*, etc. Luego viene un desarrollo posterior, sobre todo a partir del chat GPT con la inteligencia artificial generativa, que va abriendo el camino hacia lo que se llama la inteligencia artificial general (IAG), que será aquella que domine prácticamente la totalidad de las manifestaciones y que tendrá la capacidad de autogenerar conocimientos, plantear soluciones y tomar decisiones autónomamente. Ese es el foco donde está puesta la mirada sobre el riesgo, tanto por parte del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, como por parte del Senado de Estados Unidos, de universidades y *think tanks* globales, así como de la comunidad científica e incluso de los propios creadores y desarrolladores de esta herramienta, como igualmente de las conferencias internacionales sobre seguridad de la inteligencia artificial, que han organizado gobiernos y sector privado, primero en Londres, Reino Unido, luego en Corea y en Francia, y que ponen el acento en la prevención y la regulación moderada. Lo mismo en el seno de

las Naciones Unidas.

Con la IAG y una posible súper inteligencia artificial (SIA) la singularidad tecnológica, anunciada para 2045, será el momento de la convergencia entre la inteligencia artificial y la inteligencia humana, en el que las máquinas podrían llegar a igualar o incluso superar la capacidad humana, desde el punto de vista intelectual y no solamente del conocimiento y procesamiento de la información que tenemos hoy día.

HECHOS SOBREVINIENTES, CISNES NEGROS, ELEFANTES Y RINOCERONTES GRISES

En este siglo también hemos tenido hechos sobrevinientes, que en la prospectiva se denominan cisnes negros o elefantes o rinocerontes grises, que son hechos que cambian el curso de las cosas. Se supone que estos cisnes negros, los elefantes, los rinocerontes grises, son hechos imprevistos, emergentes, que surgen de pronto en un curso lineal de las cosas. Sin embargo, desde la prospectiva también vemos y entendemos que no es así. Es decir, que estos son hechos que surgen, pero que no es que no hayan sido previstos. Lo que ocurrió, por ejemplo, con la pandemia. Son hechos que se podían haber atenuado o simplemente se podrían haber eliminado como posibilidad, pero que no se hizo porque no se le dio suficiente atención desde el punto de vista de la gobernanza anticipatoria. Ocurrió también con el ataque a las Torres Gemelas, que cambió el curso de las cosas y cambió completamente la forma de ver la seguridad global. Y más recientemente, con la guerra de Rusia contra Ucrania, la cual ha generado una crisis en Europa y especialmente en la OTAN, además de su impacto negativo en el comercio internacional, los precios de los productos, el abastecimiento energético y muchos otros efectos globales.

Sobre la pandemia/sindemia, hablamos de sindemia cuando vemos de que ya no es solo una pandemia desde el punto de vista sanitario, sino que es algo que tiene una repercusión multidimensional en lo

económico, en lo social, en la calidad de vida. Había estudios sobre el estado del futuro, entre otros, del Millennium Project -un *think tank* global-, que ya hace más de 25 años alertaba sobre la posibilidad de una pandemia que iba a producirse a raíz de la mutación de los virus, expandida rápidamente por esta nueva situación, la nueva globalización, el auge de las comunicaciones, el comercio y el turismo. La Universidad de Hong Kong, en el año 2009, había alertado de manera muy precisa la posibilidad de una pandemia. En fin, el sistema de inteligencia de los Estados Unidos también, al punto que el gobierno norteamericano en un momento determinado pidió fondos especiales al Congreso para estudiar y prepararse para una pandemia como la que hemos vivido, y en ese momento el Congreso negó esos recursos porque se suponía que no era una cosa que pudiera ocurrir. Eso demuestra, digamos, la necesidad también de una prospectiva bien hecha y en serio.

La guerra Rusia-Ucrania. Uno puede leer información, artículos, entre otros, uno de Kissinger, que escribió en un momento determinado diciendo, en síntesis, que todo lo que se estaba haciendo con la caída de la Unión Soviética, esta rearticulación, la OTAN, la idea de incorporar a los ex-países soviéticos no solo a la UE sino también a la OTAN, de una manera indiscriminada, pensando que se acababa toda la hipótesis del conflicto, era un germen de lo que en un momento determinado Rusia iba a resentir, y querer volver a tener la hegemonía en su zona, en su región, en su área de influencia, y además porque se sentiría amenazada teniendo a la OTAN, que es decir a EE.UU. en sus fronteras.

La guerra Israel-Hamas, ya lo sabemos, es algo que surge porque hay un conflicto presente desde el momento mismo en que se creó el Estado de Israel, y que nunca se ha resuelto debidamente, por muchas razones, pero sobre todo porque no se ha hecho caso a lo que estudiosos políticos sensatos han planteado como solución.

Y hay muchos otros hechos que podemos mencionar. Esto nos lleva a que estamos enfrentando una macro transición del siglo XXI, geopolítica, ecológica, digital, que genera riesgos, desafíos, amenazas y también oportunidades.

El mundo, a pesar de todo, está mejor que hace dos décadas en muchos aspectos, pero también hay amenazas estratégicas nuevas y hay amenazas existenciales. La más clara, el cambio climático. Las crisis ambientales recurrentes debido al cambio climático, inundaciones, aumento del nivel del mar, las tenemos que atender anticipatoriamente. Hay situaciones que hemos vivido en Chile y en otros lados, incendios, por ejemplo, que responden a una falta de previsión, a una falta de claridad prospectiva en cuanto al uso del suelo, el uso de los bosques, el emplazamiento de las ciudades, el borde costero.

Las megatendencias con las que tenemos que contar, saber leer y analizar, van marcando un rumbo. Hay que estudiar, ver y prospectar escenarios de futuro. Desde luego, una situación que se vuelve tendencial es la incertidumbre geopolítica y económica. El tema de la energía, el tema del agua e incluso el tema de los alimentos. Hay que pensar que en 2050 vamos a tener una población superior a los 9.000 millones de personas, la mayoría de este crecimiento se dará en los países menos adelantados y en Asia y África. A nivel global, el 70% o más de la población va a vivir en ciudades, lo cual genera también todo un problema de uso de energía, de agua, de administración metropolitana, servicios, seguridad ciudadana, etc. Pero en el caso de los alimentos, la proyección es que se va a necesitar aumentar la producción por lo menos entre un 70% y un 100%, es decir, casi duplicar la generación de alimentos para la población mundial. Tanto para la nueva población como para aquella que se tiene que incorporar, como esos 1.000 millones de personas que están todavía en la pobreza. Y estos alimentos tienen que ser, desde luego, seguros, inocuos, nutritivos, accesibles. Hay un desafío ahí.

Esa es una tendencia global. Los cambios demográficos, las migraciones, la urbanización es otra mega tendencia a la cual tenemos que poner atención.

La disrupción tecnológica, creo que no tenemos que incidir mucho en ello. Realmente la revolución tecnológica nos ha cambiado completamente el mundo, pero además todavía hay más cosas que van a ocurrir y que tenemos que tener claras. La inteligencia artificial no regulada puede constituir también una amenaza existencial.

Los jóvenes y el reto demográfico. Por un lado, países en que hay un futuro sin jóvenes, porque la demografía va cambiando, porque la gente no quiere tener tantos hijos. Y de otra parte, países con jóvenes sin futuro. Fundamentalmente, ese crecimiento demográfico mayor, esos 2.000 millones de nuevos habitantes que vamos a tener al 2050, van a estar fundamentalmente en los países de menor desarrollo. Y por lo tanto, esos jóvenes sin mucho futuro generan, al mismo tiempo, la rebeldía, la convulsión social y la presión migratoria. Ese es uno de los temas que debe concentrar los esfuerzos de la comunidad internacional por el futuro.

El futuro del trabajo y el futuro del empleo, las nuevas competencias que se exigen para el sistema productivo y de generación de servicios. El futuro del trabajo y la vinculación con la educación y la innovación. En muchos países se está viviendo ya una realidad paradójica: los estudios sistemáticos realizados en universidades que no se adaptan a la nueva situación del mundo y de las nuevas habilidades y competencias que se están necesitando, conducen a que los jóvenes egresados se encuentran con que las competencias, habilidades y conocimientos que se están pidiendo son diferentes a los que han recibido en sus estudios sistemáticos. Y en esto hay que recordar, por ejemplo, lo que es la Universidad Google, que por unos 600 dólares te entrega un título de máster en una

disciplina determinada, que si bien el Estado no reconoce estos estudios y estos diplomas que entrega Google, lo que Google contesta y lo que contestan quienes acceden a estos diplomas, es que el punto central está en que estos certificados te habilitan en el corto plazo, con mucho menos costo, para los empleos que la nueva economía está ofreciendo, y que lo importante es que los empleadores los reconozcan. Es una nueva realidad a la que hay que prestar atención. Es decir, hay una lógica distinta que tiene que ser también abordada por el sistema educativo y, fundamentalmente, por las universidades.

Y finalmente, el gran dilema del futuro es la **nueva marginalidad**, porque la pobreza va a ser derrotada, no diría en cortísimo plazo, pero finalmente se va a derrotar en un mediano plazo en el mundo, por la aplicación de las nuevas tecnologías, por la nueva agricultura, la revolución alimentaria, en fin. Sin embargo, la nueva marginalidad es una marginalidad digital. Una portada de la revista *Times*, de hace muchos años, ya mostraba que en una parte del mundo se está trabajando por reducir el envejecimiento y sus consecuencias como las enfermedades de la vejez, gracias a los avances en la genética e incluso llegar a la inmortalidad. Por otro lado, hay una parte del mundo que está pidiendo no solamente dinero, sino oportunidades; está pidiendo ser partícipes de este nuevo mundo, entrar al nuevo sistema que se está creando y que, como digo, va a generar una nueva marginalidad.

¿QUÉ PASOS HEMOS DADO EN EL SISTEMA MULTILATERAL EN ESTAS DOS DÉCADAS DEL SIGLO XXI PARA ATENDER A ESTAS MEGATENDENCIAS Y ENFRENTAR LOS DESAFÍOS GLOBALES?

En primer lugar, en el año 2000, los *Objetivos del Milenio*. La propuesta en las Naciones Unidas fue que durante 15 años se cumplieran ocho objetivos, fundamentalmente con la idea de reducir la pobreza a la mitad. Ese objetivo globalmente se cumplió, pero por supuesto con

distintas incidencias en diferentes regiones. Y en todo caso, con unos parámetros para medir la pobreza muy modestos, de acuerdo con los cálculos del Banco Mundial: un umbral de 1,9 USD diarios, que se actualizó en el 2022 a 2,15 USD diarios, pero que en términos reales, es lo mismo que los 1,9 USD de 2011.

El 2015, como producto de la evaluación de los Objetivos del Milenio de 2000, surge la *Agenda 2030 con los 17 ODS* y sus 169 metas hasta el 2030. Ahí tenemos un problema, porque la última evaluación que se ha hecho de los ODS indica que solamente se ha cumplido entre un 15% y un 17% globalmente. Y faltan apenas cinco años para llegar a la meta. Por eso se está planteando una aceleración del cumplimiento de los objetivos, pero ya está claro que al 2030 no se va a llegar. La pandemia, por supuesto, tuvo mucho que ver en esto. Generó un retroceso, una reorientación de recursos en muchos países para poder atender la emergencia, cierre de empresas, despidos, aumento del desempleo.

En 2015 hubo tres acuerdos importantes. El *Acuerdo de París* sobre el cambio climático, el *Acuerdo de Addis Abeba* sobre financiación del desarrollo -que será revisado en 2025 en una Cumbre en Sevilla- y el *Acuerdo de Marrakech* sobre la migración ordenada y sustentable. Estos acuerdos se están cumpliendo muy parcialmente. Unos los cumplen más, otro menos, pero desde luego la comunidad internacional en general no está cumpliendo debidamente. Todos esos acuerdos, además, son anteriores a la pandemia, la cual, efectivamente, generó toda una distorsión.

En el año 2020, ya con pandemia, la ONU estableció un marco de 12 objetivos que había que cumplir hacia el futuro, lo que generó luego el informe que se llama *Nuestra Agenda Común*, que emitió el Secretario General de las Naciones Unidas con la intención de que la comunidad internacional, a través del organismo multilateral que tenemos -con toda la crítica que podamos hacer, pero es el organismo que tenemos y podemos tratar de mejorar- se ocupe de los desafíos globales, de las amenazas estratégicas y existenciales, y para ello se estableció este marco. Ir hacia un *desarrollo sostenible* y la acción climática más allá

de los ODS. Generar una nueva *Agenda de Paz*, fundamental hoy día, sobre todo como estamos viendo lo que está pasando, y no solamente con la guerra de Hamas y la guerra de Rusia y Ucrania, sino también con todas las otras crisis bélicas localizadas que se están viviendo en distintas partes del mundo. Promover un *pacto digital global* que justamente permita crear un marco de conducta de los estados y, por lo tanto, de las empresas, de las generadoras de toda esta revolución digital, un marco ético, de seguridad y la posibilidad de regulación o, por lo menos, de una orientación sólida y fuerte desde las Naciones Unidas. Y el acuerdo sobre la *utilización sostenible y pacífica del espacio ultraterrestre*, porque, como estamos viendo, hay una carrera ahora por colonizar el espacio ultraterrestre, tanto por parte de estados como por parte de empresas privadas. Y, en ese sentido, la hipótesis de conflicto que ellos generan es muy plausible y las guerras que se puedan llegar a producir por el uso del espacio ultraterrestre, la colonización de Marte, la Luna, la búsqueda de las tierras raras fuera, etc. esa conflictividad se va a dar en la tierra y se va a dar entre los países que están en esa carrera, pero nos afectará a todos.

La agenda común tiene tres momentos claves: una cumbre sobre la *transformación de la educación*, que ya se hizo en 2022, una *cumbre social* que se hará en noviembre de 2025 y la *Cumbre del Futuro 2024*, ya realizada, con el fin de asegurar el cumplimiento de la Agenda 2030 y más allá, generar un *Pacto Digital Global* y también un *Compromiso con las Nuevas Generaciones*, con la entrega, por decirlo así, de un mundo sostenible para las nuevas generaciones.

La *Cumbre del Futuro* es un hito muy relevante con cinco ejes: desarrollo sostenible y financiamiento para el desarrollo, paz, seguridad internacional, ciencia, tecnología, juventud y generaciones futuras y la transformación de la gobernanza global. Este último punto incide fundamentalmente en la reforma del sistema multilateral y la reforma de las Naciones Unidas. Vamos a ver si ese compromiso se va a lograr, vamos a ver si ese compromiso va a ser efectivo y si ese compromiso va a ser honrado. Son tres condiciones, pero son esfuerzos que se están realizando fundamentalmente por el impulso del secretario general.

Para ello se plantea una ONU 2.0, es decir, una ONU mejor equipada, que sea capaz de apoyar a los estados miembros en el uso de datos, de herramientas digitales, de innovación, ciencias del comportamiento, y que disponga de un dispositivo de prospectiva estratégica. De hecho, el secretario general ya ha planteado con mucha claridad la necesidad de que en las Naciones Unidas exista una agencia de prospectiva estratégica, es decir, de anticipación para la acción. Vamos a ver si se logra este acuerdo, y -de ser así- finalmente saber cómo se va a llamar.

PROSPECTIVA ESTRATÉGICA, GOBERNANZA, LARGO PLAZO

Hay quienes se preguntan cómo se vincula la prospectiva con una cierta “anarquía internacional”. Lo primero que hay que decir es que todo lo que tiene que ver con la arquitectura internacional, con el multilateralismo, se basa en el consenso. No hay ninguna posibilidad de que en el sistema internacional tengamos un mecanismo de gobernanza global que imponga determinadas conductas o que imponga determinados procedimientos, políticas, medidas, etc. Quienes trabajamos en el campo internacional, no podemos tener la ilusión de que vamos a llegar a un gobierno mundial equivalente o similar al gobierno que tenemos en nuestros estados. La existencia de un gobierno mundial que tenga suficiente jurisdicción y competencias, y -sobre todo- como en el caso de los estados, capacidad coactiva para hacer cumplir las normas, fijar orientaciones políticas, etc., de manera imperativa, es imposible.

Hay que tener claro, entonces, que el sistema se basa en el consenso, en la voluntad de los miembros, y eso pasa en Naciones Unidas y en todas partes. Es el terreno de la política internacional y, como instrumento clave, de la diplomacia en todas sus formas modernas.

¿Cómo puede ayudar la prospectiva estratégica a que ese consenso se produzca para tener un mundo mejor, para tener paz, desarrollo y cooperación, que sería el objetivo fundamental? Contribuyendo a lo que llamaría la “claridad prospectiva”, que es como decir claridad estratégica. Mediante los estudios prospectivos, estudios de futuro,

poder decir, mire, el presente nos divide, pero el futuro nos tiene que unir, porque al final de cuentas, según estos escenarios, según esto que estamos prospectando, científicamente, metodológicamente, transparentemente, el rumbo que llevamos como comunidad internacional nos lleva al despeñadero. Sobre esta base, sobre estos estudios prospectivos, hacer claridad de que debemos corregir el rumbo. No basta con decirlo, hay que demostrarlo, y tomar decisiones, para eso está la prospectiva estratégica. Creación de escenarios en el campo nacional, en el campo local, en el campo multilateral.

Un ejemplo muy interesante de ello es la Unión Europea, que instaló un sistema de análisis prospectivo hace mucho tiempo, un servicio que se llama ESPAS (*European Strategy Policy Analysis System*) que emite informes anuales de carácter prospectivo, indicando cuáles son las tendencias, el horizonte de largo plazo, las consecuencias de determinadas políticas. Y decidió, hace cinco años, crear una vicepresidencia de prospectiva estratégica, que actualmente, bajo la nueva Comisión Europea, incluye relaciones interinstitucionales. La estrategia de la Unión Europea, de largo plazo, que genera políticas concretas y decisiones presupuestarias, que se llama *Horizonte Europa*, se basa fundamentalmente en estos estudios prospectivos, que señalan las tendencias, lo que puede ocurrir, lo que queremos que ocurra, y por lo tanto, sobre esta base, articular las políticas y las medidas concretas.

Es lo que se está queriendo hacer también en la Secretaría General de las Naciones Unidas. El gobierno francés cuenta con informes prospectivos; Finlandia es pionera en aplicar la prospectiva para la toma de decisiones de políticas públicas; España ha creado una Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia. En otras regiones, Singapur, Japón, Australia, lo mismo. También Estados Unidos, Canadá, Costa Rica, Colombia, El Salvador, y muchos otros gobiernos han decidido trabajar prospectivamente, sobre todo después de la pandemia.

Es la forma en que esto puede funcionar para contribuir a ordenar la “anarquía” o el desconcierto. En el caso de Chile, entre el *Consejo Chileno de Prospectiva y Estrategia* y la *Comisión de Desafíos del*

Futuro del Senado, se estableció hace dos años una mesa de trabajo de prospectiva para recopilar, primero, la información sobre lo que está pasando en materia de prospectiva estratégica en el mundo, los distintos mecanismos que se han creado, las distintas agencias, sistemas, consejos, etc., en distintas partes del mundo. Luego de estudiar todo eso, estudiar también lo que internamente se ha hecho y se está haciendo en Chile. Se consultó a más de 80 especialistas internacionales y nacionales, a gobernadores, alcaldes, a los cuatro ex presidentes, y todo ello para originar un proyecto de ley para crear en Chile una *agencia de futuro estratégico*, que haga prospectiva, que oriente las políticas públicas. Este trabajo y las propuestas se han recogido en un libro, que además de tener mucha información, es muy pedagógico sobre lo que es la prospectiva estratégica. El libro, cuyo título es *Gobernanza Anticipatoria*, se puede bajar gratuitamente del sitio de la Biblioteca del Congreso.

Una de las dificultades con que se encuentran las iniciativas de instalar y operar sistemas de prospectiva estratégica en los gobiernos y los estados, en Chile y en todas partes, son los ciclos electorales y de gobernanza. Es el corto plazo. Justamente esta realidad ha sido el motivo fundamental por el cual creamos en Chile la mesa de prospectiva antes mencionada, y que nos condujo a un proyecto de ley que se está discutiendo en el Parlamento. Efectivamente, es muy difícil que un gobierno visualice los desafíos de largo plazo, y aunque los viera, es muy difícil que tome decisiones más allá de uno o dos ciclos electorales. Es la razón por la cual debe existir un dispositivo, un organismo de prospectiva autónomo que no esté trabajando en la administración del presente, aunque lo oriente, sino que esté trabajando en la creación de escenarios de futuro sobre la base del estudio de las tendencias del presente. Vinculado con el Parlamento, como en Finlandia, con las gobernaciones regionales, con las municipalidades y, por supuesto, con el Poder Ejecutivo. De esa manera ir orientando la toma de decisiones, de tal forma de que si se adopta una decisión, por decirlo, una cosa muy simple, que no se hizo, por ejemplo, en el caso de Valparaíso donde ocurrieron los incendios, se resuelve instalar una población, eso tiene que hacerse sobre la base de un estudio de largo plazo, multidisciplinario, independiente de la gestión del ministro, que a lo mejor lo que

quiere es en los cuatro años sacar adelante esa población, cuando en realidad lo que se necesita es saber si ahí se puede o no instalar una población, considerando todos los aspectos. Tiene que haber, y es lo que hemos planteado, la creación de una agencia que tenga una capacidad de influencia, no de gestión, sino de poner sobre la mesa las situaciones, con las metodologías prospectivas. Es la única manera de salir de la trampa del cortoplacismo y la precipitación política.

Si ponemos una agencia prospectiva dentro de un ministerio, a cargo del ministro, eso no va a servir. Tiene que ser un organismo autónomo. Propondría, forzando un poco la situación, como el Banco Central o la Contraloría General. Es decir, que además trasciendan sus miembros a los gobiernos. Es la única forma. Y es lo que se ha ido haciendo en Singapur, Canadá, Australia, y otras partes.

LA CUMBRE DEL FUTURO Y EL PACTO PARA EL FUTURO. DESAFÍOS GLOBALES, AMENAZAS ESTRATÉGICAS Y EXISTENCIALES Y LA GOBERNANZA GLOBAL

La 79ª Asamblea General de las Naciones Unidas y la Cumbre del Futuro es uno de los hitos que había establecido el Secretario General para abordar, multilateralmente, en clave de futuro y con voluntad política, los desafíos globales, las amenazas estratégicas y existenciales y las oportunidades de la revolución tecnológica.

Lo que ocurrió en la Cumbre del Futuro fue, por una parte, la puesta en común por los 193 países miembros del sistema de Naciones Unidas de determinados objetivos y parámetros sobre el curso de la humanidad, desde el punto de vista del desarrollo sostenible, la seguridad y defensa, la seguridad humana, la paz, la cooperación internacional y la reforma de las Naciones Unidas. Junto con debatir sobre la situación actual, potencial y futura de la humanidad, se acordaron tres documentos. Uno, propiamente un documento que se llama el *Pacto para el Futuro*. Otro, el *Digital Global Compact*, que es el Pacto Digital Global o Mundial, sobre las nuevas tecnologías, su desarrollo y uso, dentro del

cual está obviamente la inteligencia artificial, una de las principales preocupaciones que existen hoy día como potencial amenaza para la humanidad. Y una *Declaración sobre las Generaciones Futuras*, que es la introducción, prácticamente por primera vez en este contexto político y en un órgano central del sistema, del concepto de *responsabilidad intergeneracional*, el cual, de alguna manera, no tan explícita, siempre ha estado presente en los distintos acuerdos que se han firmado. Sin embargo, ahora de manera específica, concreta y con una declaración como la que se ha hecho, existe un compromiso fundamental de que las decisiones del presente no comprometan el futuro de las próximas generaciones.

La Cumbre del Futuro no fue solamente la reunión de los jefes de Estado, donde cada uno hace su discurso, los que normalmente suelen ser discursos políticamente correctos, nadie estaría en desacuerdo con lo que generalmente se plantea. En torno a esa reunión de los jefes de Estado e incluso antes, en un proceso preparatorio, se celebran también otras reuniones específicas, temáticas, así como también reuniones de la sociedad civil, o sea, ONGs, universidades, grupos empresariales. De ahí surge una serie de orientaciones para todos los miembros del sistema, sean del sector no gubernamental, del sector gubernamental, del sector privado, la academia, etc. Esto no es un proceso simple, porque, por ejemplo, el documento del Pacto para el Futuro se discutió durante dos años previos, hubo cinco borradores, y el último, el quinto borrador, no se terminó de cerrar hasta prácticamente 24 horas antes de que se emitiera el documento. Lo mismo pasó con el Pacto Digital Global y lo mismo con la Declaración de las Futuras Generaciones. ¿Qué quiero decir con esto? Ser parte en el sistema siempre con un planteamiento maximalista, de lo que queremos lograr, de cuáles son los puntos que hay que abordar, de cómo deben ser abordados, de cuáles son las acciones que hay que desarrollar. Pero ese maximalismo empieza a ser reducido, porque -como todo tiene que operar por consenso- obviamente hay países que no están de acuerdo con determinados planteamientos, con determinadas acciones, sobre todo en cuestiones críticas, por ejemplo, los temas de defensa, los temas de seguridad, que tienen que ver con la paz, los temas de gobernanza global y gobernanza del sistema

internacional, los temas de cambio climático, los compromisos que hay que asumir con respecto al calentamiento global, etc. Poco a poco, del borrador 1 se va pasando al borrador 2, el que generalmente suele ser un poco más *light*. El borrador 3 más todavía, porque ya se van viendo los puntos críticos; el 4 lo mismo y finalmente el borrador 5 (esta es una interpretación mía, pero no solo mía, hay muchos analistas que lo interpretan de esta manera) contiene un texto de mucha generalidad, donde prácticamente uno no puede estar en desacuerdo con nada de lo que se declara, porque todo lo que se declara y en lo que se está de acuerdo son cosas políticamente correctas en cuanto a propósitos e intenciones. Pero, cuando ya se entra en el terreno de las acciones, se puede visualizar que todas estas están siempre planteadas de una manera mediatizada, porque estos compromisos no son vinculantes, es decir, no son exigibles, no existe un sistema o un procedimiento vinculante y que haga exigible a los estados cumplir con determinados compromisos que se han firmado. Por ejemplo, los que establecen unos parámetros en cuanto al calentamiento global, a la emisión de gases de efecto invernadero, utilización de combustibles fósiles, la mayor parte de los países de grandes economías no los están cumpliendo. Pero no hay una manera de exigirlo. Funciona de esta manera, por consenso, siempre funciona de manera cooperativa y en ningún caso hay posibilidades de imponer algún tipo de medida o alguna forma de exigir que un Estado cumpla con sus compromisos. Esa es la gran debilidad que tiene el sistema. Y tal vez su fortaleza, si bien se mira, porque los acuerdos por consenso tienen mayor posibilidad de llevarse a la práctica. Cito aquí nuevamente el ejemplo del GATT de 1947, o la Unión Europea.

En la medida en que se van logrando compromisos, como ha ocurrido a lo largo de los años, sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial, los distintos acuerdos que se fueron firmando, desde luego la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la propia Carta de las Naciones Unidas, son de todas maneras parámetros a los cuales se puede apuntar. Pero, desde luego -insisto-, esto no es vinculante y por lo tanto los documentos que se acordaron en la Cumbre del Futuro son una intención, un parámetro, una manifestación de voluntad, pero

no sabemos si finalmente van a llegar a ser aplicadas las medidas y las acciones que se establecen.

Para eso, en estos propios documentos se establece un mandato al Secretario General para que en la Asamblea de 2025, presente un informe sobre cómo se han estado aplicando estos compromisos, las medidas que han tomado los estados para que estas acciones se lleven a cabo y además se le mandata para que presente unos mecanismos a través de los cuales la sociedad civil, las ONGs, las asociaciones, las universidades, van a participar en este pacto y cómo van a poder intervenir, ojalá no solo de manera proactiva, que proactivamente ya lo hacen, sino cómo van a poder intervenir para influir realmente en que el sistema funcione de acuerdo a los parámetros que se establecieron en estos documentos y que los estados miembros vayan cumpliendo lo comprometido.

¿A dónde apunta todo esto? Obviamente a los desafíos globales. Desafíos globales podemos hacer 7, 8, 20, 25, 40, o sea podemos hacer una taxonomía de desafíos globales. Una de las formas de aproximación a los desafíos y las amenazas globales, es la que hace el Millennium Project, que es un *think thank* global de 72 nodos a lo largo del mundo, que estableció en 1996 -luego de un proyecto de tres años en el seno de la Universidad de las Naciones Unidas- los 15 desafíos globales para la humanidad, que influyeron en los objetivos del milenio el año 2000. Los ODS están bastante alineados con estos desafíos globales. Todo esto se puede encontrar con amplia información en la Web del Millennium Project. Estos desafíos cubren prácticamente todos los aspectos de la vida del presente y del futuro, están siempre en revisión y están siendo evaluados a través de un documento que se emite periódicamente y que se llama el *Estado del Futuro*. A través de este se analizan los 15 desafíos a mediano y largo plazo, mediante el Índice del Estado del Futuro, que señala en qué estamos ganando y en qué estamos perdiendo con las medidas adoptadas.

Ya hemos mencionado que en el informe del Secretario General “Nuestra Agenda Común”, se establece como uno de los hitos la cele-

bración de una *Cumbre sobre la Transformación de la Educación*. De esa reunión, que se realizó en 2022, se emitieron informes y propuestas que deben ser evaluadas y aplicadas. Estamos hablando de la educación en general, es decir, todos los niveles de la educación, vis a vis la realidad actual y el futuro. Según la ONU, surgió como una respuesta urgente a la crisis educativa global, agravada por la pandemia de COVID-19. Su objetivo principal fue situar la educación en la cima de la agenda política mundial, movilizand o ambición, solidaridad y soluciones para lograr el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 (Educación de Calidad). La Cumbre se centró en *cinco pilares clave*: escuelas inclusivas, equitativas, seguras y saludables; docentes, enseñanza y la profesión docente; aprendizaje y competencias para la vida, el trabajo y el desarrollo sostenible; aprendizaje y transformación digital, y financiación de la educación. Más de 130 países se comprometieron a revitalizar sus sistemas educativos, abordando desafíos como la brecha digital, la calidad del aprendizaje y la relevancia de los currículos. Se buscó reimaginar la educación para el siglo XXI, fomentando un aprendizaje que promueva la alfabetización, el pensamiento crítico, las habilidades socioemocionales y un compromiso activo con el desarrollo sostenible.

Otro de los hitos es la *Cumbre Social*, que se va a celebrar en 2025 en Copenhague, después de 30 años de realizada la primera. La primera Cumbre Social (Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, celebrada del 6 al 12 de marzo de 1995) fue propuesta justamente por Chile, como un objetivo y un desafío a la comunidad internacional -estábamos en 1995, en plena transición global desde la caída de la Unión Soviética. Según la ONU, esa cumbre fue un hito histórico al poner, por primera vez, a las personas y las preocupaciones sociales en el centro de la agenda mundial. El enfoque principal de la cumbre fue abordar los problemas urgentes de la pobreza, el desempleo y la exclusión social, reconociéndolos como desafíos que afectan a todos los países. Se adoptó la *Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social y el Programa de Acción*, con diez compromisos clave, incluyendo la erradicación de la pobreza, la promoción del pleno empleo y el fomento de la integración social. La cumbre también enfatizó la interdependencia del desarrollo económico, el desarrollo social y la

protección ambiental como componentes esenciales del desarrollo sostenible. Asimismo, se destacó la importancia de la participación plena de las mujeres y la igualdad de género para lograr un desarrollo social equitativo. La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 1995 sentó las bases para un nuevo compromiso global con el desarrollo social y una mayor cooperación internacional, buscando una mejor calidad de vida y bienestar para todas las personas.

No debió pasar tanto tiempo para evaluar y dar seguimiento a esos diez compromisos, medir si ha habido un progreso social global, que se ha traducido en acciones y resultados de lo que allí se discutió. Todo eso se tiene que evaluar en 2025, y ojalá de la Segunda Cumbre surjan compromisos más firmes, y una hoja de ruta que sea monitoreada frecuentemente y no pasen otros 30 años.

El *Pacto Digital Global o Mundial* está centrado en el entorno digital, en la revolución tecnológica. Apunta a una gobernanza inclusiva y segura del desarrollo tecnológico, siempre en función del bienestar humano y que no se vuelva en contra de la humanidad. Tenemos experiencias históricas en que ha habido desarrollos tecnológicos gravísimos, como fue, por ejemplo, la bomba atómica. En fin, establecer normas claras en cuanto al acceso a Internet, porque tiene que ser un acceso que proteja, que permita la protección de los derechos digitales, los datos de las personas. Todos los datos que nosotros, a través de distintas formas en que interactuamos dentro de la red de Internet, vamos entregando deben ser debidamente protegidos. Nuestros derechos digitales, nuestra información, nuestra privacidad y la ciberseguridad. Hay estudios concluyentes en que, junto con la gran apertura de Internet, también se presentan estos riesgos de ciberseguridad que significan un atentado a la seguridad de las personas y un amparo al crimen, al cibercrimen internacional. Asimismo, que la digitalización creciente no produzca una nueva marginalidad internacional, la marginalidad digital, ya sea por carecer de infraestructura, ya sea por carecer de acceso a los dispositivos digitales, por no poder pagar una banda ancha, etc.

En cuanto a la *Declaración sobre las Futuras Generaciones*, lo relevante, como hemos apuntado, es que es la primera vez que se hace una

declaración de esta naturaleza en el sistema internacional, apuntando a una responsabilidad y un compromiso intergeneracional, de que las decisiones que se tomen en el presente tengan en cuenta y no afecten el bienestar de las generaciones futuras.

UNA APUESTA POLÍTICA POR LA GOBERNANZA POSIBLE

El pacto para el futuro compromete 56 acciones. Lo fundamental para su vigencia y aplicación, es relanzar la cooperación multilateral, con un sistema multilateral renovado, que funcione mejor, sea inclusivo y eficaz, que se haga cargo de los desafíos globales. Como lo ha planteado el Secretario General de las Naciones Unidas, “*no podemos seguir trabajando con un sistema multilateral que fue creado para nuestros abuelos cuando tenemos que aplicarlo ahora para sus nietos y para las próximas generaciones*”. Ha quedado obsoleto y, por lo tanto, tiene que ser renovado. Pero hay que garantizar que los acuerdos internacionales, empezando por aquellos más recientes firmados hace diez años, se cumplan y que los nuevos acuerdos internacionales reflejen necesidades y aspiraciones del mundo actual y que, obviamente, promuevan la solidaridad y la equidad entre los países.

¿Sirve o no sirve? ¿Para dónde va esto? El Pacto para el Futuro es lo que es: un compromiso político a ser aplicado por los estados, con las Naciones Unidas como centro e impulsor, con más posibilidad de influencia en la gobernanza global para el cumplimiento de la Carta de Naciones Unidas, los derechos humanos y los compromisos internacionales. Esta es una preocupación que finalmente desemboca en uno de los temas claves del sistema de Naciones Unidas, que es el Consejo de Seguridad. Este, como se sabe, es un organismo de membresía limitada, tiene miembros permanentes y tiene miembros temporales, pero los últimos tienen derechos muy limitados, a diferencia de los miembros permanentes, que son, por decirlo así, los ganadores de la Segunda Guerra Mundial. Ellos tienen el derecho a veto de cualquier decisión que se tome en el sistema respecto de la seguridad, la paz, e incluso en la elección del Secretario General.

Se está apuntando hace tiempo a una reforma del Consejo de Seguridad para que sea más inclusivo, que refleje la realidad del mundo actual y donde puedan estar incorporados los países emergentes y, además, con una cierta distribución geográfica, donde, por ejemplo, América Latina tenga un asiento permanente en el Consejo. Brasil es un país que está permanentemente en la mira de pasar a integrar de forma permanente el Consejo de Seguridad. Chile ha sido miembro temporal del Consejo de Seguridad, pero no permanente. Lo que se busca es que tenga una composición más equilibrada geográfica y geopolíticamente y que además se incorporen nuevos temas que se consideran amenazas a la seguridad y a la paz, como por ejemplo el cambio climático. En un momento se podía decir que el Consejo de Seguridad solo tenía que ver con la seguridad y defensa, con la guerra, con la preservación de la paz, pero ¿qué tiene que ver el cambio climático? Ya se ve que el cambio climático es una amenaza a la humanidad y también está generando, y va a generar más en el futuro, guerras, por ejemplo, por el agua o problemas ambientales que van a provocar desplazamientos poblacionales. Esas migraciones sin orden ni control humanitario finalmente representan una amenaza al futuro. Entonces, no son solamente los temas bélicos, sino que se deben incorporar nuevos temas para que sean vistos, analizados y regulados, monitoreados por el Consejo de Seguridad. Lo mismo respecto de la Inteligencia Artificial, de la que ya el Consejo se ha ocupado en una sesión especial.

El sistema multilateral, el sistema internacional, funciona de una manera que no nos gusta. Habría que pensar si es posible que funcione de otra forma cuando estamos en un sistema de estados soberanos que se agrupan en torno a unos determinados principios, que son los que se lograron después de la Segunda Guerra Mundial, porque ahí se le habían visto las orejas al lobo y entonces había como un ánimo también de convergencia, sobre todo pensando en evitar una Tercera Guerra Mundial, especialmente después de lo que había pasado con Hiroshima, Nagasaki y la amenaza nuclear. Pero son estados soberanos, cada uno de los cuales tiene sus propios intereses, no están dispuestos a entregar soberanía porque esta se asocia soberanía con seguridad, dos caras de una misma moneda que impide que se llegue a un sistema

vinculante y además preceptivo, es decir, que exista alguien o algo que haga cumplir los acuerdos con capacidad coactiva. Eso que tienen los estados, la capacidad coactiva respecto de sus ciudadanos, de sus organismos. Los sistemas democráticos tienen una estructura, ya lo sabemos, de poderes que interactúan entre sí, hay controles cruzados, y las leyes se deben cumplir. Eso trasladado al sistema internacional es imposible.

Entonces, ¿qué es lo que queda? Lo que este pacto pretende, es reforzar la cooperación. Ahora, ¿cómo reforzar la cooperación? Por un lado, desde el punto de vista práctico, mejorando el funcionamiento de las Naciones Unidas en sus cuerpos técnicos, en su acceso a la información, en su vinculación con la sociedad civil, con la academia, eso se señala mucho dentro del texto del pacto. Pero reforzar fundamentalmente la cooperación. ¿Cómo? Porque eso es como darse vuelta sobre lo mismo: reforcemos la cooperación para que se cumpla este pacto. Sí, pero hay otros pactos que hemos suscrito, también hemos dicho que tiene que ser sobre la base de la cooperación y no se logra, porque la cooperación es siempre una cosa voluntaria. Tiene que haber voluntad política y convergencia de intereses. Hay convergencias, pero los Estados reservan su soberanía respecto de eso. Un ejemplo de que es posible avanzar en esta dirección, como lo hemos señalado antes, es la Unión Europea. La Comisión Europea, el órgano ejecutivo y “guardián de los Tratados” tiene poderes y facultades sancionatorias respecto de los estados que no cumplen determinadas directivas comunitarias. Este dato es muy interesante de profundizar y analizar.

¿De qué nos sirve seguir proyectando lo que deseamos ser o a lo que deseamos llegar, si seguimos incumpliendo pactos o tratados anteriores?

¿CÓMO ABORDAR LA GESTIÓN DEL FUTURO?

Tenemos un pasado que nos divide, y debemos encontrar el futuro que nos una. En Chile y en el mundo. Tenemos que ser -como decía Unamuno- *“hijos de nuestro pasado pero padres de nuestro futuro”*. Porque si solamente nos quedamos en el pasado, obviamente que no vamos a avanzar. Tenemos que buscar la convergencia. ¿Cuáles son los

elementos, basados en evidencias, en los cuales podemos encontrar las bases de esa convergencia?

Uno, la evidencia del riesgo existencial de la humanidad. Porque hay una evidencia, el cambio climático es la evidencia más clara de que vamos en un curso de extinción. No para los próximos 20 años, no para los próximos 50, pero vamos a un curso de extinción.

La otra evidencia, los límites al desarrollo por la inseguridad global derivada de las guerras, tanto del punto de vista bélico y de destrucción mutua por la amenaza nuclear, como por las repercusiones en el comercio global, el empleo, el crecimiento. La guerra de Rusia con Ucrania, la guerra de Gaza, lo que está pasando en Sudán, los millones de refugiados por causas bélicas.

Tercera evidencia, la pandemia. La pandemia nos mostró que el no habernos puesto de acuerdo en un diseño de salud pública como bien global, universal, trajo como consecuencia muertes y retrocesos sociales para todos. Y no será la última amenaza sanitaria global que puede ser de consecuencias existenciales.

¿Tenemos que ponernos de acuerdo en un escenario de futuro deseable y posible sobre la base del temor? No tiene que ser solamente así. Mejor sería que la base fuera la solidaridad internacional, un mundo de “*fraternidad universal*”, como decía Jacques Maritain. Es cierto, y hay muchos ejemplos de solidaridad y entendimiento, pero las evidencias son fundamentales, si realmente somos conscientes, para decidir que no podemos hacer otra cosa que generar un escenario futuro construido sobre la base de la cooperación. Y para eso están los métodos prospectivos, la prospectiva estratégica, para apoyar fundamentalmente la voluntad política que tiene que aflorar y la movilización de la sociedad civil global. Es muy difícil, obviamente. Pero hay que seguir empujando, porque hay momentos en la historia de la humanidad en que sí se ha podido. Después de la Segunda Guerra Mundial, insisto, se creó un sistema que significó un esquema de paz durante muchos años. La Unión Europea es un ejemplo, pues ante la devastación se

tomó conciencia de que había que crear la unión mediante un sistema de cooperación. Gracias al grupo de ochocientos intelectuales y políticos, fundamentalmente que se reunieron en el Congreso de la Haya en 1948, creando el Movimiento Europeo, surgió la idea de la integración europea, la creación de la Comunidad Europea, hoy Unión Europea, avanzando mediante cesiones progresivas de soberanía, desde la Comunidad del Carbón y el Acero, creando políticas comunes que han traído -no sin altibajos ni dificultades, es verdad, pero sin abandonar la esencia comunitaria- setenta años de paz, de progreso, de desarrollo, de cooperación, basados en “*solidaridades concretas*”.

LA ACELERACIÓN DEL FUTURO, LOS DESAFÍOS GLOBALES Y EL NUEVO ORDEN MUNDIAL

*Miguel Ángel Gutiérrez**

Se menciona como una antigua maldición china: “*Ojalá vivas tiempos interesantes*” y más allá de su veracidad, sin duda que los que vivimos son tiempos interesantes, que cuestionan nuestras más acendradas convicciones. El campo de nuestro análisis podríamos denominarlo indistintamente mundialización, universalismo o globalización. Fabienne Goux-Baudiment¹, afirma que el tejido del universo está formado por materia, energía, tiempo y dinámica. Y la dinámica en la globalización del siglo XXI o 2.0 -como lo suelo llamar-, se manifiesta con una aceleración pronta a alcanzar velocidades exponenciales, nunca vistas hasta el presente.

Eric Hobsbawm², que precisa varios momentos relevantes y transformadores del corto siglo XX, que va la Primera Guerra Mundial (1914) a la caída del Muro de Berlín (1989/91). Destaca el periodo de

* Graduado en Defensa Nacional, Investigador de Futuros y Chairperson The Millennium Project FS&R Argentina. Doctor en Historia, Universidad del Salvador y Licenciado en Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Cuyo. Director del CELGYP, Centro Latinoamericano de Prospectiva y Estrategia.

- 1 Fabienne Goux-Baudiment, es directora de la SAS proGective, un centro de estudio, investigación y asesoramiento en prospectiva, diplomada en ciencias políticas y es doctora en sociología. Se centra en el análisis y la previsión de tendencias y futuros escenarios, con un enfoque en el estudio de la sociedad y la política para anticipar posibles desarrollos. Presidió, entre otras cosas, la Federación Mundial de Estudios sobre el Futuro y de la Sociedad Francesa de Prospectiva.
- 2 Hobsbawm, uno de los más importantes historiadores británicos, considerado un «pensador clave de la historia del siglo XX», es conocido por su trilogía *Three Ages: The Age of Revolution: Europe 1789–1848* (1962), *The Age of Capital: 1848-1875* (1975) y *The Age of Empire: 1875–1914* (1987), a la cual en 1994 se añade *The Age of Extremes*, publicada en español como *Historia del siglo XX*.

la Primera Guerra Mundial, de la Segunda y la Guerra Fría, donde asistimos a una división en espera de influencia con una paz simulada o una guerra encubierta, con confrontación entre estos bloques. Los países de América Latina no estuvieron propiamente en alguno de estos dos bloques, pero no dejaron de sufrir sus efectos. En tanto, la necesidad de mantenernos dentro del bloque occidental generó un proceso militar en muchos de los países de la región a partir de la Escuela de las Américas, con las consecuencias que seguramente ustedes recordarán. Eso tampoco puede olvidarse.

En este periodo, el surgimiento, a partir de la conferencia de Bandung, en 1955, del Movimiento de Países No Alineados, tuvo una influencia importante. El periodo que comienza propiamente a partir de 1989, con la reunificación alemana y la posterior disolución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, es el de la globalización del siglo XX. Todos estos momentos que señala Hobsbawm han estado atravesados por cambios en la estrategia militar, que han ido sufriendo transformaciones significativamente importantes, sumando al avance tecnológico, y rápidos cambios sociales, resultado en cambios en la propia naturaleza del conflicto y el contexto geopolítico global.

Al respecto, Ullrich³ se pregunta qué sentido tuvo el fin de la Guerra Fría y su respuesta verdaderamente nos va a ser útil. Se desdibujaron las antiguas coordenadas de la oposición capitalismo-comunismo y derecha-izquierda, que estaban dominando la confrontación interbloque, y todo esto significó la desaparición de otros pares de opuestos, como trabajo/capital y naturaleza/sociedad. Esto va a tener mucha importancia en nuestro siglo XXI. Pues genera un nuevo tipo de escenario que ya no está delimitado ni determinado por el Estado, sino que es mucho más general, donde la sociedad en su evolución, deviene en un diferente modo de hacer política, con nuevos actores no estatales de diversa naturaleza, desde actores económicos, corporaciones, cadenas de suministros, a los terrorismos u otras formas de participar en el escenario político, muy diferentes a las comunes. Y todo esto porque las

3 Ulrich Beck, *La sociedad del Riesgo Global*, Siglo XXI Editores, Madrid, 1999.

normas y las bases de la convivencia necesitan reelaborarse y decidirse en todos los ámbitos sociales.

Acá nos preguntamos, en realidad, cuál es el inicio del siglo XXI. Es importante, porque hay que recordar que los tiempos históricos no siempre son sincrónicos con la temporalidad cronológica. En este caso no lo son definitivamente. El poder global transita un cruce de caminos, una encrucijada del sistema internacional. En una teoría ya antigua, la teoría de la transición del poder de Kenneth Organski⁴, que sugiere que la guerra es más probable cuando hay una transición de poder entre los estados y definía el orden internacional como una estructura jerárquica encabezada por el estado más poderoso, al que se denominaba el *poder dominante*, que crea el orden y lo usa, sobre todo su poder, de características básicamente militares y económicas, para obtener la mayor parte de beneficios, estableciendo reglas explícitas o no, para mantener dichos privilegios. Como fue Estados Unidos, que emergió de la Segunda Guerra Mundial como el nuevo centro de la economía mundial, y se constituyó en esta potencia dominante que ayudó a crear el orden mundial, posterior a 1945, con instituciones como Naciones Unidas, Bretton Woods y otros.

¿QUÉ DIFERENCIA EL SIGLO XX DEL SIGLO XXI?

Digamos que el comienzo del siglo XXI, desde mi perspectiva, lo podemos ubicar a partir de la epidemia mundial del COVID, que implicó un cambio sin retorno, que yo denominé globalización 2.0, siglo XXI.

¿Qué diferencia hay entre una y otra globalización? La globalización del siglo XXI tenía tres fuerzas motoras. Por un lado, la aceleración de la historia, la reducción del tamaño relativo del mundo y la crisis del Estado Nacional.

4 La teoría fue publicada por primera vez en 1958 por su creador, AFK Organski, en su libro de texto, *World Politics* (1958).

¿A qué nos referimos con esto? Estábamos al borde de un cambio de época en la sociedad. Pasar de la sociedad industrial a la sociedad informatizada o sociedad de la información. Este cambio se manifestaba por una aceleración de diversos indicadores de desarrollos tecnológicos que hacían que el conocimiento se fuera multiplicando muy rápidamente y que en pocos años pudiéramos advertir cambios que antes de esto nos hubiera llevado décadas.

El punto siguiente, la reducción del tamaño relativo del mundo, tiene que ver con las dos variables fundamentales para explicar estos procesos, que son espacio y tiempo. Uno tiene la idea de que el espacio es inmodificable y que el tiempo cronológico es el tiempo universal. Esta es una perspectiva. Desde la nuestra, el tiempo, el espacio, se determina en función del tiempo. La relación espacio-tiempo tiene que ver con la velocidad con la que nos estamos desplazando dentro del espacio. Y las ya “antiguas” nuevas tecnologías de información de la última década del siglo XX hicieron que este tamaño relativo del mundo dependiera, en gran parte, de la velocidad de las comunicaciones.

A fines del XVIII y comienzos del XIX, cuando emerge la industrialización y se construyen los primeros barcos a vapor, para nuestros países cambia la relación del resto del mundo con el centro de la economía mundial, en ese momento el Reino Unido, porque en vez de los meses que podía llevar una navegación por barco, con el vapor se transformaba en menos de un tercio. Cuando emerge el telégrafo y otro tipo de comunicaciones, la cosa se acelera aún más.

El gran disparador de los cambios fue el periodo de la posguerra. Ya en la Guerra Mundial se crearon los V-2, precursores de los primeros misiles, y su desarrollo posterior permitía que se pudiera llegar de una capital a otra, de Moscú a Nueva York o a la inversa, en prácticamente 40 minutos. Con la computación, la web, Internet, pasamos a una comunicación instantánea como la que podemos tener en este momento. Esa reducción a cero del tiempo de las comunicaciones implica una reducción relativa del tamaño del mundo de gran magnitud. El último

punto fundamental era cómo estos dos elementos impactan en nuestra vida y en realidad impactan generando un conjunto de crisis.

La crisis del Estado-Nación y de sus instituciones, la crisis económica y, sobre todo, crisis sociales, incluso en las relaciones personales. Esto cambia a partir del COVID, el que demostró cómo un pequeño virus podía producir efectos catastróficos y a su vez dinámicos. Ahí ya pasamos de lo que creíamos era la aceleración de la historia a la aceleración del futuro. Esto es de lo que está por venir, pero que aún no emerge. Esto cada vez más acelerado, exponencial. El efecto sobre el espacio es la dilución de los límites, no ya de los Estados-Nación, que han dejado de ser los determinantes exclusivos de los fenómenos que pasaban al interior de cada país y los impactos del mundo exterior son cada vez más crecientes, sino incluso dentro de la propia naturaleza.

¿En qué más podemos referenciar esta aceleración? En el cambio de los modos de investigación. La investigación científica se aceleró de tal forma que el proceso de descubrimiento de una vacuna que usualmente insumía de cinco a diez años -estimo-, en el momento que la crisis del COVID se redujo a un año. En realidad, bastaron nueve meses para tener la disponibilidad de la vacuna. Esto significó también un cambio en el modo de investigar. Se investigó globalmente. Los datos comunes sobre el virus fueron de libre acceso, todo el mundo podía realmente acceder y utilizar para nuevas investigaciones. El punto a prestar atención en esto, es que aún no han desaparecido los problemas que pueden surgir de virus, pandemias, epidemias, en general del microbioma. Eso se mantiene constante, aunque todavía no se manifieste en una nueva crisis.

Después del COVID se produce una resignificación del Estado y de la globalización, cambios de escala de lo local a lo global, de lo humano a toda la extensión de la vida ambiental. También una debilidad creciente de los países por impacto del contexto global; una convergencia y concentración de la riqueza, pero también de la ciencia, los sistemas de información, la ingeniería y la desigualdad como barrera al desarrollo que no se cubrió con estos desafíos. Siguen surgiendo

los problemas de enfermedad, hábitat y racismo. En fin, hay cambios múltiples en campos que transforman la dinámica permanente. Una crisis del liderazgo, tanto a nivel global, local u organizacional.

Si nos remontamos a los orígenes, los humanos necesitaron más de 12.000 años para evolucionar de cazadores o recolectores a agricultores. Pasar de la edad agrícola a la industrial costó, al menos, varios miles de años. Pero el paso de la sociedad industrial a la edad atómica se produjo en solo 200 años terrestres. Luego, apenas se necesitaron décadas para entrar en la edad de la informatización, y esta civilización posee la aterradora capacidad de acelerar su progreso.

Vamos a partir de ahora a visualizar los problemas y los desafíos que presenta el siglo XXI para el mundo. El primer dato que tenemos es lo que elaboramos en el Millennium Project⁵, los “*Desafíos que enfrentamos en el milenio*”, que fue un insumo para la Asamblea General de Naciones Unidas, en 1999, que contribuyó a establecer los “*Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)*”, ocho metas de desarrollo humano acordadas por los Estados Miembros de las Naciones Unidas en 2000 para ser alcanzadas en 2015, y después vendría la: “*Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*”, aprobada en 2015.

The Millennium Project, esta red creada tras un estudio de prefactibilidad de tres años 1995/ 97, produjo en ese año su primer informe: “*1997 Estado del Futuro*”. Tuvimos la oportunidad de integrar esta red

5 The Millennium Project es una red de investigación participativa global fundada en 1996 bajo el patrocinio del Consejo Americano para la Universidad de las Naciones Unidas. Constituida como una organización independiente sin fines de lucro en 2009 y actualmente cuenta con 72 Nodos (un grupo de instituciones e individuos que conectan perspectivas locales y globales) en todo el mundo.

Propósito: Mejorar las perspectivas de la humanidad para construir un futuro mejor.

Misión: Mejorar el pensamiento sobre el futuro y hacer que ese pensamiento esté disponible a través de una variedad de medios para recibir retroalimentación y acumular sabiduría sobre el futuro para tomar mejores decisiones hoy.

Visión: Una red global de previsión de nodos, información y software, que construye un sistema global de inteligencia colectiva reconocido por su capacidad para mejorar las perspectivas de la humanidad. Un grupo de expertos en nombre de la humanidad, no de un gobierno, un problema o una ideología, sino de construir un futuro mejor para todos.

desde su comienzo. En nuestro caso, constituimos uno de los primeros cuatro nodos del mundo, junto con Washington, Pekín y Moscú. Y pudimos presentar ese primer informe con su traducción al castellano, realizada en Buenos Aires, pocas semanas después de su presentación y lanzamiento en Washington.

El primer informe estableció cuáles eran los grandes problemas que la humanidad iba a tener que afrontar en los próximos 25 años. Este trabajo se hacía en ese momento por consulta de tipo *Delphi* por mail. Lo que implica que llevaba bastante tiempo, porque eran dos rondas de encuesta, con la pérdida que pasaba entre una y otra, y una tercera ronda donde había entrevistas personales con expertos en cada uno de los temas seleccionados en las dos anteriores, para determinar la naturaleza del problema que teníamos enfrente y, al mismo tiempo, pensar en qué medidas o soluciones podrían atender ese tipo de problemas. Los informes se han venido haciendo anualmente, pero el foco fue cambiando.

Al año siguiente se prestó atención a las oportunidades que el mundo presentaba en los próximos 25 años. El mismo proceso de tres rondas de consulta permitió determinar, seleccionar en realidad, 15 grandes oportunidades. En 1999 ya estábamos a las puertas del nuevo milenio, por lo que se realizó el mismo proceso basado en una metodología perspectiva que era la de impacto cruzado. Esto es, de qué manera los 15 problemas generales, globales, son impactados o pueden modificar las 15 oportunidades que se habían reseñado el año siguiente.

El impacto cruzado es de hecho un sistema de doble entrada, una tabla de doble entrada, pero que contiene información sobre los impactos, consecuencias, efectos que pueden pasar en cada uno. Consecuencia, 1999, nuestro informe del milenio desarrolló los desafíos del milenio. El desafío es un cruce entre oportunidades y problemas, y son los que tenemos a la vista pero que no vamos a determinar. Incluyen, por supuesto, el cambio climático, nuevas entidades, la estratósfera, la atmósfera, los aerosoles, los océanos, la acidificación, los problemas del agua, la bioquímica, los flujos, la tierra, el cambio. Y a los que ten-

dríamos que agregar nuevas zoonosis, virus, bacterias, hongos, nuevos sistemas de producción y resiliencia, productos humanos, tales como la inteligencia artificial, los robots, la realidad aumentada o la realidad virtual, o el conjunto de todos ellos, que puede ser lo más grave.

Los riesgos que aparecen como consecuencia del desarrollo tecnológico, económico y social, no se verifican como causa-efecto; no se dan en línea recta, sino que se interconectan con gran facilidad. Las tecnologías se cruzan entre sí, generan nuevas tecnologías, transforman en obsoletas otras. Esto no es fácil de percibir, porque nosotros estamos muy acostumbrados a pensar en forma lineal, y tenemos que ir cambiando la perspectiva y hacerlo de forma sistémica, que nos permita interconectar riesgos, oportunidades, en los diversos niveles o campos donde se desarrolla.

Entre los desafíos que presenta la era digital para la revolución industrial, está la energía, la comunicación, el crecimiento computacional, la información y las tecnologías, los problemas éticos y sociales, todos ellos están implicados en el principio de aceleración en la era social. Se debe agregar la computación cuántica y la fisión nuclear, -una nueva manera de generar energía a partir del átomo-. Por supuesto, la inteligencia artificial, pero también la inteligencia artificial general y la superinteligencia artificial. Estas diferencias son fundamentales, porque uno cree que la cosa termina con la inteligencia artificial general, aquella que puede encontrar modelos e ir generando respuestas en forma casi automática. La superinteligencia es una forma de poner en común todo el conocimiento que generan las inteligencias artificiales de todo tipo, con el riesgo que esto implica, desde su control a las consecuencias que podrían generarse.

Voy a referirme a un viejo concepto ahora en crisis, que es el de “Estado-Nación”. Cuando se piensa en el mundo como totalidad, viene a nuestra mente el tradicional planisferio donde están los continentes desplegados y están los países señalados. En realidad, ningún misil se va a guiar por aquel para recorrer de Asia, a través de Europa, para llegar al continente americano, ni la respuesta va a venir de acá haciendo

el recorrido inverso, si no simplemente van a cruzar sobre el polo, lo que reduce considerablemente la capacidad militar. Esta es la forma de ver, desde el punto de vista de la estrategia militar, la era atómica a la que asistimos desde el 45. Decíamos que el mundo de los Estados-Naciones vivió años hipótesis de conflicto, originalmente, estas hipótesis estaban reducidas a los países limítrofes o, en todo caso, a la región.

En el caso de los países de América Latina, nuestros ejércitos recibieron la formación de sus pares europeos, Alemania, Francia, la Marina Británica u otras, pero también se importó las hipótesis de conflicto. Nuestros ejércitos se crearon para cuidarnos de los vecinos, con los cuales no habíamos tenido nunca conflicto o muy pocos a lo largo de los años.

En los antecedentes de la crisis hay tres elementos que son fundamentales. Primero, la *Conferencia de Yalta*, que estableció un acuerdo entre la URSS, Estados Unidos, los países vencedores, Gran Bretaña, China, en ese momento Taiwán, sobre la división del mundo en esferas de influencia. El segundo elemento es la creación de la *Organización de Naciones Unidas*. Y el tercero, los acuerdos económicos de *Bretton Woods* que van a generar después el Fondo Monetario Internacional, pero que básicamente establecen las reglas para el funcionamiento económico del mundo.

Se denominó Guerra Fría a ese periodo, donde surge un nuevo elemento: los misiles, que durante las dos guerras anteriores eran para alcanzar países limítrofes o en la región, y que poco a poco comenzaron a extender su alcance a objetivos intercontinentales. Cuando esto pasa, las estrategias militares se transforman en estrategias intercontinentales y esto modifica también todos los sistemas de armas que se van a ir creando. También, hay escenarios no militares, por ejemplo, la Unión Soviética, dominada en ese momento por Stalin, había generado un modelo de desarrollo industrial forzado para tratar de alcanzar a Occidente.

Mientras, por parte de Occidente y el desarrollo capitalista, surge un modelo transnacional de desarrollo, con la idea que los países que todavía no habían alcanzado el nivel de estados industriales pudieran desarrollarse dentro del sistema capitalista tradicional. Esto es característico del conflicto de la Guerra Fría.

¿Pero cómo empieza a modificarse o cambiar? Desde mi perspectiva, a partir de tres hechos. La *Conferencia de Helsinki* de los 70/75, que aprueba o fortalece la división sancionada en Yalta, reconoce la esfera de influencia de la Unión Soviética y que Occidente no va a avanzar sobre ella y, al mismo tiempo, este logra un hecho, que es la *Declaración de los Derechos Humanos*. Esta me parecía, en su momento, allá por los 70, algo romántico. “Se firma el tratado, pensaba, pero bastará con no cumplirlo, como muchos de los tratados, y la cosa no va a cambiar. Sin embargo, detrás del Muro de Berlín comienzan a producirse cambios a partir de otros elementos. Por ejemplo, la religión, sobre todo la católica, permaneció en el mundo soviético, y tenía un sistema de inteligencia muy activo a través de sus sacerdotes y creyentes, que permitía tener un panorama de lo que pasaba socialmente, que no era posible lograrlo por otros medios, como la inteligencia, los aviones de vigilancia, satélites u otras formas. Ni la inteligencia humana fundada en los espías tradicionales, que no podían tener el alcance. Esto se consolida a partir de la elección de Juan Pablo I. Esta etapa, que viene de la esfera soviética, es consecuencia de un movimiento que se había generado por los derechos humanos, pero que no se limitaba a su país natal, sino que había comenzado a extenderse en los países de la esfera soviética.

Y, por último, el otro elemento sustancial es *el desarrollo de la ciencia y la técnica*. La ciencia y la técnica en el mundo soviético eran planificadas bajo supervisión estatal, lo que implicaba que las prioridades que estaban determinadas por el Estado, embarcados en una guerra o en un conflicto, eran básicamente de naturaleza militar. La famosa carrera armamentística de esa época. Por el lado de los países occidentales, básicamente Estados Unidos, había un desarrollo científico y tecnológico no estatal. Universidades, centros de investigación, nuevos

organismos creados a partir de la Guerra Fría, la *RAND Corporation*, y lo que sería el preludio de la *Central de Inteligencia Americana*, la CIA, que básicamente se concentraba en la carrera armamentística y los desarrollos no estatales. Y entonces, ¿los países capitalistas no tenían desarrollo de la investigación estatal? Sí, lo tenían, y muy fuerte.

De hecho, eran pioneros en una serie de desarrollos, esto a partir de la energía nuclear y la bomba atómica, modelos que desarrollaban muchísimas tecnologías que en ese momento no existían, pero que después volcaban sus aplicaciones no militares a la economía del mundo capitalista. Cosa que no pasaba del otro lado del telón. La influencia de estos elementos va a llegar a que, ya a fines de los 80, eclosionara el mundo soviético a partir de la caída del Muro de Berlín. En este punto se debe enfatizar la importancia de la estrategia en la gestión de los temas globales, que son de gran relevancia. Efectivamente, ya después de la caída del Muro en Berlín, el comunismo se retira.

Gorbachov en ese momento le dice a Reagan, “le voy a hacer el peor daño que se puede hacer a su país”. Ante la pregunta de Reagan de cuál es el daño, responde: “*lo voy a dejar sin enemigo*”. Y verdaderamente esto es grave, porque la estrategia militar supone la existencia de un enemigo. El gran cambio que manifiesta la emergencia de la globalización es que ya no va a haber un enemigo identificado con un Estado-Nación, sino que van a surgir fuerzas globales que se van a constituir en enemigas. Desde el terrorismo hasta la polución, hasta la corrupción, el narcotráfico, todos esos elementos que constituyeron los nuevos desafíos y actores después del milenio. Muy bien, hasta acá todo esto podría parecer un paso lineal, donde uno de los contendientes se retira y el otro domina, como pretendió Fukuyama con el fin de la historia.

Pero esto no es así, porque la relación entre todas las tendencias, fuerzas motrices y continentes no es necesariamente lineal. Hay regresos, hay retrocesos, hay cambios en esta dinámica y, entonces, hay cosas que no desaparecen. Por ejemplo, uno pensaba, bueno, desapareció el comunismo en el mundo soviético, bastante alejado a lo que estamos

viendo ahora, sobre todo a partir de la guerra de Crimea. ¿Por qué esto es importante? Porque la globalización alcanza a todo el mundo, pero no en el mismo momento ni de igual modo. En algunos todavía subsisten elementos del orden anterior que van a pervivir, se enfrentan, conviven con el mundo que está emergiendo, pero no necesariamente es sumatorio, sino que implica, a veces, retrocesos importantes.

LOS CAMBIOS DEL ESTADO-NACIÓN

Horacio Godoy, creador de nuestro centro de globalización y prospectiva en la Argentina, lo había anunciado en 1975, en una conferencia en El Escorial en España. Allí señalaba tres aspectos fundamentales. i) El proceso de agonía del Estado Nacional variará en función de la combinación de factores internos y externos que condicionan su desarrollo en cada caso; ii) la institución histórica, política, económica, social, cultural del Estado-Nación va hacia su muerte institucional, pero aún no se sabe qué va a aparecer en el horizonte histórico, cuál será la institución que podría reemplazar, y iii) concluía diciendo que el futuro de la humanidad no está ligado necesariamente al Estado, al destino del Estado-Nación.

Yo sé que esto a veces cuesta entenderlo porque nacimos en un Estado-Nación, vivimos en un Estado-Nación y aún perdurará un tiempo. Pero, en mi caso, no es el mismo Estado-Nación de la primera mitad del siglo pasado, ni el de la posguerra, después de la bomba atómica y el comienzo de la globalización que transitamos.

Por otra parte, las velocidades con que estos cambios se manifiestan son distintas en cada país. Ya en la década del '90, en un gran libro de Alvin Toffler, *El Shock del Futuro*, señalaba: “*vivimos un momento en el cual la estructura entera del poder que dominaba el mundo se está desintegrando. Y ello sucede a todo nivel de la actividad humana*”. El cambio de poder de Toffler no se refería a personas, partidos o naciones, sino al cambio de relaciones entre las fuentes mismas del poder. Es decir, entre la violencia y la riqueza, las armas y el dinero, y

el conocimiento, el nuevo elemento que va a constituir la base de todo poder humano sobre la sociedad.

Este cambio es vital e implica nuevas articulaciones, nuevas relaciones entre ciencias y tecnologías, actividades que distan de ser complementarias. No toda ciencia implica una tecnología. De hecho, es muy escaso el porcentaje de desarrollos científicos que terminan en un desarrollo tecnológico, a pesar de la cantidad de desarrollos tecnológicos, porque la ciencia usualmente es abierta. Es decir, que se pone en conocimiento de los pares y de toda la comunidad para que puedan discutirla y reclutarla. En tanto, las tecnologías son secretas, fundamentalmente porque tienen un sentido utilitario de beneficio económico y eso hace que no se difunda el proceso de generación de tecnología, sino que constituyan propiedad intelectual y también se mantenga como ventaja competitiva para el acceso a nuevas metas. Las tecnologías, todos estarán de acuerdo, presentan oportunidades y riesgos, pero las tecnologías no son inocuas. Todas tienen un objetivo y ese objetivo puede afectar a las personas, a la economía o a cualquier otro aspecto.

Hoy no hay día ni hora en que no se produzcan transformaciones o avances importantísimos para el conocimiento de nuestro cerebro, su funcionamiento y todas las consecuencias que esto tiene sobre el comportamiento humano y la sociedad. La evolución del ADN, un elemento de sustancial importancia, cuyo estudio comenzó en el '95, previsto para 10 años por equipos internacionales transdisciplinarios, se aceleró de tal manera porque uno de los investigadores creó una empresa particular, comercial, que se llamó *Celera*, y esta hizo una asociación con la fábrica de computadores que desarrolló los equipos de mayor potencia para uso no militar que existían en el momento, y los puso a desarrollar la investigación del ADN. Esto permitió que antes de la mitad del '99, ya el ADN hubiera sido descubierto. A partir de ahí los cambios vienen en cascada, etc. Está en su época tercera: cerebro, información, y patrones neuronales. Otros elementos son el cambio climático, la biodiversidad, la sostenibilidad y básicamente la geoingeniería. Estos elementos son fundamentales y ya no hay límite.

Todo eso es prácticamente global. Esto significa que de la investigación no solo se pretende obtener un desarrollo, sino que está destinada a traducir los resultados de esa investigación básica, que son bastante más que los desarrollos. No puedo dejar de señalar otro límite que pareciera estar fuera de nuestro radar, que es el espacio exterior, invadido de múltiples artefactos y se nos propone conquistar el universo de nuestra galaxia, eso tiene también una posibilidad de la influencia desde afuera hacia nosotros y esta puede ser importante.

El futuro de la civilización podría ser moldeada por el primero que consiga controlar la inteligencia artificial. En los países más desarrollados, China, Estados Unidos, Corea, Japón, el acelerado crecimiento económico y tecnológico genera capacidad de reestructurar servicios de salud, propiedad corporativa de la tecnología y una gobernabilidad aceptable. De hecho, los estudios de futuro en los países occidentales no se plantean el cambio de modelo de desarrollo. Si esto pasara en países subdesarrollados y mantenemos el mismo modelo que venimos viviendo, van a continuar las brechas, las diferencias.

Es más, no solo se van a mantener, sino que se van a incrementar. Las características de baja renta per cápita, industria poco desarrollada, escasos servicios sanitarios y educativos, servicios de mala calidad, dependencia tecnológica, son características de los países subdesarrollados. América Latina, África Subsahariana, Europa Oriental, Asia Meridional, incluso el mundo islámico con algunas excepciones importantes. Lo que trato de señalar es que desarrollo y subdesarrollo no son estados. En realidad, son estados mentales. Uno, en función del modelo que tiene en su cabeza, es como va a tomar decisiones y cómo va a desarrollar su conducta. Vale para las organizaciones, las instituciones, el propio Estado y otros grupos sociales.

LA GUERRA FRÍA 2.0

Ahora, quisiera mencionar un análisis comparativo que hice algunos años sobre el planeamiento de la ciencia y la tecnología en grandes

centros mundiales: Estados Unidos, China, Rusia y la Unión Europea. Los elementos que usé fueron en ese momento las tendencias globales unificadas de la *National Intelligence Council* de Estados Unidos, algo que hacen usualmente cuando cambian de Presidente y le ofrecen al nuevo Presidente un panorama de lo que es esperable en los próximos años, antes eran 10, ahora se pasó a 15, entre el día de las elecciones y la asunción. O sea que vamos a tener entre enero y febrero del año próximo un nuevo documento que, supongo, va a pasar ya del 2040 al 2050. Un prestigioso especialista en temas de futuro, Ted Cordon, fallecido este año, decía que este informe señalaba un cambio importante en la metodología.

A partir del informe 2030, la información se solicitó mediante artículos a talleres, a personas, a entrevistas y se requirió comentarios que eran en gran parte cualitativos. Se utilizaron modelos cuantitativos para apoyar con números las ideas que habían sugerido los consultores, pero sintetizando esta información en tendencias, se considera cambios de juegos que podían modificar esas tendencias para diseñar mundos potenciales que se expresaban en escenarios y, finalmente, probados por cambios de tipo tectónicos o desarrollo muy disruptivo. El más reciente informe tenía un horizonte del 2040, se había ampliado de 15 a 20 años, y veía un mundo absolutamente conectado, hiperconectado, con ocho áreas básicas, redes de comunicación, interfaz, hombre máximo, nuevo material, procesamiento informático y avanzado, realidad virtual, inteligencia artificial, Internet de las cosas y robots.

Este fue en el momento de asunción de Joe Biden, quien pensaba que Estados Unidos debía enfrentar desafíos desde potencias emergentes hasta el cambio climático y consideraba adversarios a China, Rusia, Irán y Corea del Norte. El aspiraba a disminuir la importancia estratégica de las armas nucleares, que se ha incrementado en vez de reducido. Apuntaba a nuevas tecnologías, particularmente, y acá está una de las áreas para prestar mucha atención, el ciberespacio, la 5G y hoy podemos agregar la 6G.

Al igual que China, EE.UU. propone una estrategia de promoción a determinadas industrias, como es la inteligencia artificial, el material liviano, automoción eléctrica, redes 5G, a la que destinó 300.000 millones de dólares para financiar.

Pero China ya había comenzado en los '80, cuando Deng Xiaoping lanzó la reforma de apertura con cuatro modernizaciones. Fíjense con la velocidad que China experimentó estos cambios. ¿Cuáles eran estas cuatro modificaciones? Para Zhou Enlai era la puesta al día de la agricultura, la industria, la defensa nacional, la ciencia y la tecnología. Para ello incorporó cuatro principios fundamentales en el marco constitucional chino, para que no se acepte discusión, eso quedaba sancionado en forma permanente. Perseverancia en el camino socialista, en la dictadura democrática popular y en la dirección del Partido Comunista y en el marxismo legítimo. Como veamos, no son ideas nuevas, pero sí son formatos nuevos en que estas ideas se manifiestan.

Hace cuatro o cinco años, Xi Jinping se proponía alcanzar en 2040 la hegemonía en el concierto mundial y ello implica el desafío al poder de Estados Unidos en diversos frentes simultáneos, que van desde la economía, la producción en ciencia y tecnología; pasa por lo militar, lo espacial; abarca la diplomacia e incluso hasta lo deportivo. El Ministerio de Ciencia y Tecnología y la Academia de Ciencia de China comenzó a trabajar con prospectiva tecnológica recién a comienzos de este milenio. Ya en el 2006 elaboró un plan que todavía tiene vigencia de 15 años, para el desarrollo de la ciencia y la tecnología, y tras aquella crisis extraordinaria de las bolsas en 2008, el Partido Comunista Chino invirtió en *think tank* y proyectos de investigación para generar una base técnica al modelo chino.

En el largo plazo se propone convertir a China en una sociedad orientada a la innovación, para el 2020, y en líder mundial en ciencia y tecnología para el 2025. Los temas seleccionados se centran en 17 áreas. Tecnologías de información y la comunicación; biotecnología; nuevos materiales; producción industrial; producción de alimentos; aeroespacial; energía; gestión ambiental eficiente; agricultura y de-

sarrollo de áreas rurales; investigación marina; transporte; servicios avanzados; seguridad pública; salud; urbanización y desarrollo urbano, y tecnologías en general. Pero lo importante es que ven a la ciencia y la tecnología como la tierra de nadie, al igual que el espacio global. La ciencia y la tecnología no quedan reducidas a los marcos de la República Popular China, sino que tienen un espacio global para desarrollarse, su horizonte que es el mundo. La interfaz hombre-máquina tiene una relación en la producción robótica: la producción industrial de alimentos y de productos manufacturados en China. Los nuevos materiales están presentes en estas políticas. Ahora Estados Unidos reúne el procesamiento informático avanzado, es decir, se propone la realidad virtual y la inteligencia artificial como foco a desarrollar y esto China lo concentra en tecnologías emergentes. Rusia prácticamente pasa a biotecnologías, que es lo que ocupa su atención. En Estados Unidos aparece la robótica como un elemento importante, ya China se había anticipado mucho en este. Aparece para China la preocupación biología y tecnología aeroespacial que no había tenido tanto desarrollo hasta el momento.

Este es el panorama de la aceleración del futuro, los desafíos globales y el nuevo orden mundial al 2024, es previsible un nuevo salto con la reinstalación de Trump en los EE.UU. y la III Sesión Plenaria del XX Comité Central del Partido Comunista de China (PCCh), celebrada en Beijing del 15 al 18 de julio de 2024 y que se enfocó en la profundización de la reforma integral, la promoción del desarrollo de alta calidad, la seguridad nacional y la revitalización china.

ECONOMÍA Y COMERCIO INTERNACIONAL

*Dorotea López Giral**

La prospectiva nos invita a formularnos preguntas fundamentales: ¿De dónde venimos? ¿Dónde estamos? En este sentido, resulta esencial comprender cuál ha sido nuestra trayectoria y realizar un diagnóstico claro de la situación actual. Solo así podremos reflexionar hacia dónde nos dirigimos, es decir, qué camino estamos siguiendo como sociedad o país, en contraposición con el destino que realmente deseamos alcanzar.

Cuando abordamos la prospectiva desde una perspectiva económica, es necesario delimitar con precisión el enfoque. Uno de los desafíos más frecuentes al trabajar con prospectiva, especialmente al revisar bibliografía sobre el tema, es su amplitud. Esta amplitud, aunque permite una comprensión más holística de los fenómenos, a veces dificulta una exploración profunda de problemas específicos. Por ello, si el objetivo es analizar un problema económico, el primer paso es identificar con claridad cuál es ese problema económico.

Aquí surge una pregunta habitual que sirve como punto de partida para este análisis: ¿cómo se relaciona Chile con el mundo desde el punto de vista económico? Si, por ejemplo, Chile firma un acuerdo de libre comercio con México, ¿eso significa que automáticamente se establece una relación económica entre ambos países? La respuesta es no. Lo que se genera inicialmente es la intención de establecer dicha

* Directora del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Chile. Máster of Philosophy in Economics, University of Cambridge, Inglaterra. Licenciada en Economía por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).

relación. La verdadera interacción económica solo ocurre cuando efectivamente hay un intercambio: cuando México compra bienes o servicios chilenos, o cuando Chile hace lo propio con México. Es decir, la relación económica se concreta únicamente si existe un intercambio real o financiero.

Un caso ilustrativo es el de Chile, que posee una de las redes más amplias de tratados comerciales en el mundo. Sin embargo, el principal destino de nuestras exportaciones no son necesariamente los 66 países con los que mantenemos acuerdos, sino China. ¿Por qué ocurre esto? Porque nuestra principal exportación es la minería, y es China quien demanda esa oferta específica. Este tipo de observaciones nos orientan hacia uno de los primeros diagnósticos que emergen en el marco de la prospectiva.

Para abordar adecuadamente un problema económico, es indispensable acotarlo, aun cuando más adelante se lo examine desde un enfoque interdisciplinario. En este proceso, es pertinente reflexionar sobre los desafíos que enfrentamos en materia de comercio e inversión, y cómo estos se vinculan con nuestro rol dentro del sistema internacional. De forma análoga, también es relevante considerar los retos del multilateralismo. Esta reflexión puede proyectarse incluso al plano individual: nuestros propios canales de vinculación económica se relacionan con lo que ofrecemos como trabajo y lo que recibimos como remuneración.

Estas relaciones están inevitablemente expuestas a tensiones durante contextos de crisis. Por eso resulta clave entender con claridad nuestros canales de conexión económica. Un ejemplo revelador fue la guerra entre Rusia y Ucrania. En un primer momento, el análisis que predominó distinguía entre impactos de corto, mediano y largo plazo. Inicialmente, Chile parecía estar fuera del alcance de las consecuencias directas del conflicto. Esto se debía a que nuestros principales canales económicos no estaban conectados con Rusia ni con Ucrania: no había intercambio comercial significativo ni teníamos relaciones financieras con sus gobiernos.

Este análisis, sin embargo, se basó en una premisa errónea: se asumió que el conflicto sería de corta duración. La mayoría estimaba que la guerra terminaría en cuestión de semanas. Fue allí donde la perspectiva en seguridad y defensa no logró anticipar adecuadamente el escenario. En consecuencia, muchas decisiones se tomaron con la idea de que no habría efectos relevantes para nuestra economía. No obstante, esa visión optimista no consideró que, si el conflicto se prolongaba, Chile terminaría importando una inflación que no se originaba internamente, pero que sí tendría repercusiones locales. El encarecimiento del aceite, los granos y otros productos básicos, generado por la disrupción de los mercados internacionales, afectó también a nuestro país. Este caso evidencia cómo distintos análisis prospectivos deben dialogar e integrarse para generar una visión más robusta del futuro posible.

Hoy nos encontramos inmersos en una serie de crisis interconectadas, muchas de ellas vinculadas a los procesos de globalización. Nos situamos así en una etapa crítica de reflexión prospectiva. Desde este punto corresponde plantearnos nuevas preguntas, considerando que nuestra vinculación con el mundo ha atravesado diversas fases a lo largo del tiempo.

El primer período de vinculación económica internacional está fuertemente marcado por el patrón oro, en lo que se ha denominado comúnmente como la era de la industrialización. Durante esta etapa, el desarrollo de los sistemas de transporte transformó profundamente las formas de interacción y de integración entre países, configurando un nuevo panorama para el comercio, la inversión y los incipientes procesos multilaterales. Estos avances tecnológicos facilitaron una creciente interdependencia entre las economías, impulsando una expansión sostenida del comercio internacional.

A continuación se desarrolla el período comprendido entre las dos guerras mundiales, el cual se caracteriza por una marcada reversión del proceso de globalización. A pesar del surgimiento de la Sociedad de las Naciones como un intento de sostener la cooperación internacional, en la práctica se impuso una tendencia al proteccionismo. En este contexto,

muchos países optaron por cerrar sus economías, priorizando medidas de resguardo interno por sobre la apertura al mundo.

Posteriormente, con el término de la Segunda Guerra Mundial, se inaugura la era de Bretton Woods, un período en el cual las naciones acuerdan que la paz mundial solo puede alcanzarse mediante la recuperación económica. En esta etapa, surgen diversas instituciones multilaterales que buscan ordenar y fomentar el crecimiento económico. Dentro del ámbito comercial y de inversiones, destaca especialmente la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), institución que, en la actualidad, enfrenta una profunda crisis multilateral, lo que constituye un diagnóstico preocupante para el sistema internacional.

Desde una perspectiva prospectiva, este escenario presenta importantes implicancias para un país como Chile. Al ser una economía mediana, el funcionamiento de los espacios multilaterales resulta crucial. En este sentido, pese a que actualmente la OMC se encuentra paralizada en muchos aspectos, y que las proyecciones indican que esta situación podría mantenerse, Chile debiese buscar activamente su participación. Aunque no cuenta con la capacidad suficiente para reorientar el rumbo de la organización por sí solo, su presencia en estos espacios es esencial.

Continuando con las etapas de integración. El proceso de liberalización económica se intensifica a partir de los años ochenta y cobra especial fuerza en América Latina durante la década del noventa. Este período se caracteriza por la firma masiva de acuerdos de libre comercio, el ingreso de muchos países a la OMC, y, especialmente, por la irrupción de China en el comercio global tras su adhesión a la organización en 2001. China ha sido un actor que ha operado con una clara visión prospectiva en materia económica, planificando estratégicamente sus movimientos en el escenario internacional.

Este auge de la globalización experimenta un punto de inflexión en 2008, con la crisis financiera originada por la quiebra de Lehman Brothers. Este acontecimiento marca un momento de desaceleración en

los procesos de apertura económica. Los países comienzan a cuestionar si estos vínculos internacionales resultan efectivamente beneficiosos, lo que los lleva a replantearse sus estrategias y modelos de inserción global. Así se inicia una etapa de ralentización de la globalización, un proceso que, sin embargo, es complejo de revertir por completo, ya que hoy las economías del mundo son más interdependientes que nunca.

Este contexto se complica aún más con la irrupción de la pandemia, un evento global inesperado que no estaba considerado en la mayoría de los ejercicios de prospectiva. La pandemia introdujo un factor exógeno que obligó a repensar los esquemas tradicionales de dependencia económica. Surgieron entonces nuevas preguntas estratégicas: ¿De quién quiero depender como país? ¿Quiero que China me provea mascarillas? ¿Quiero que fabrique las vacunas? ¿Debo diversificar las fuentes de suministro o mantener la apertura total al mundo? Estas interrogantes han moldeado la forma en que se configuran hoy las relaciones comerciales a nivel global. La pandemia puso en evidencia las vulnerabilidades de las cadenas de suministro internacionales y reactivó debates sobre soberanía económica, seguridad sanitaria y autonomía estratégica. Como resultado, la estructura de la globalización está en revisión, y los países buscan nuevos equilibrios entre integración y resiliencia.

En el escenario económico contemporáneo han surgido fenómenos que transformaron profundamente las dinámicas de producción y comercio internacional, tales como el outsourcing y el offshoring. En este contexto, muchas empresas optaron por externalizar su producción a países como China, donde los costos eran significativamente más bajos. Un caso ilustrativo es el de Falabella, que no solo comenzó a adquirir productos fabricados en China, sino que llegó a instalar sus propias plantas productivas en dicho país. Esto representa una evolución desde el outsourcing -comprar a proveedores externos- al offshoring, es decir, establecer directamente operaciones empresariales en el extranjero para aprovechar economías de escala y bajos costos de producción.

Sin embargo, tras la crisis financiera de 2008 y, más recientemente, a raíz de la pandemia, se ha producido una reconfiguración tanto en las políticas públicas como en las cadenas globales de valor. En la actualidad se observa una tendencia en países como Estados Unidos y varios miembros de la Unión Europea hacia políticas más proteccionistas, acompañada por una revalorización de la autonomía estratégica y la resiliencia en las cadenas de suministro.

En este nuevo contexto, se está fortaleciendo lo que se conoce como *nearshoring*, es decir, la relocalización de cadenas de producción hacia países cercanos, especialmente aquellos considerados *like-minded*, es decir, con valores, sistemas políticos y objetivos económicos similares. Este enfoque conlleva una reflexión prospectiva: ¿Con quién quiero asociarme estratégicamente?, ¿En qué naciones confío para proyectar un destino común? En América del Sur, esta tendencia aún no se ha manifestado con fuerza, aunque en México sí ha sido perceptible, con la reinstalación de plantas industriales que previamente se habían trasladado a Asia. Estos cambios tienen implicaciones profundas para países como Chile, cuya economía mantiene una alta dependencia del sector externo. Mientras economías como la de Estados Unidos tienen un coeficiente de apertura -indicador que mide el grado de vinculación con el comercio internacional- en torno al 20 %. En el caso de Chile este índice fluctúa entre el 60 y el 70 %, lo que nos hace considerablemente más vulnerables a los vaivenes globales.

En la actualidad, gran parte de nuestras exportaciones se concentran en materias primas, principalmente cobre. Sin embargo, desde una perspectiva de desarrollo, lo que realmente convendría al país sería exportar productos con mayor valor agregado y sofisticación tecnológica. En este sentido, las ideas desarrolladas por economistas como Mariana Mazzucato, Dani Rodrik y otros exponentes del pensamiento económico heterodoxo destacan el rol fundamental del Estado en la promoción de procesos productivos complejos.

Resulta particularmente interesante observar que incluso el Fondo Monetario Internacional ha comenzado a recomendar una mayor par-

participación estatal en la economía, aunque, por su trayectoria, conviene abordar sus sugerencias con cierto grado de cautela. Más allá de eso, se percibe una renovada atención -especialmente desde el Banco Mundial- hacia las políticas de desarrollo productivo como herramienta clave para impulsar el crecimiento.

Cada vez hay más consenso respecto de que, para garantizar beneficios universales en ámbitos como la salud y la productividad, se requiere un Estado fuerte y presente. En comparación con países nórdicos como Finlandia o Noruega, los cuales cuentan con robustos sistemas de bienestar, el Estado chileno aparece como una estructura relativamente pequeña y debilitada. No obstante, es importante reconocer que Chile ha logrado buenos resultados en materia de salud pública, en parte gracias a una tradición de políticas públicas eficaces.

Por ejemplo, el sistema de vacunación chileno ha sido ampliamente reconocido a nivel internacional. Más allá de las campañas recientes contra el COVID-19 o la influenza, el país cuenta con una sólida trayectoria en materia de inmunización, que se remonta a décadas atrás. Estas políticas públicas, como las asociadas a la nutrición infantil, la promoción de la lactancia materna, y la atención primaria en salud, han contribuido significativamente al desarrollo social del país.

En este contexto, surge la necesidad de reflexionar sobre el tipo de Estado que queremos construir. Este fue, de hecho, uno de los temas centrales en el debate constitucional reciente. La noción de subsidiariedad, tal como ha sido entendida e implementada en Chile, limita de forma importante la capacidad del Estado para intervenir activamente en procesos estratégicos de desarrollo, lo que plantea desafíos significativos para su rol futuro.

Uno de los principales desafíos contemporáneos para los Estados es la creciente complejidad de las crisis que enfrentan. Ya no se trata de fenómenos aislados o temporales, sino de lo que Adam Tooze denominó como crisis en cascada, caracterizadas por su interconexión y simultaneidad. Estas crisis abarcan dimensiones políticas, económicas, sociales

y medioambientales, e incluyen el colapso de instituciones estatales, el debilitamiento de las democracias, la proliferación de desinformación, y amenazas sistémicas que afectan el funcionamiento global.

El concepto de policrisis resulta particularmente útil para comprender esta realidad. En palabras de algunos analistas, se asemeja a esa sensación cotidiana de agobio, en la que incluso lo más simple -como tomar un café por la mañana- puede verse afectado por una sucesión de contratiempos. Así se describe una situación en la que no enfrentamos simplemente una crisis específica, como la crisis asiática o la del “tequila”, sino un entramado de múltiples crisis que se retroalimentan: crisis financieras, inflación, cambio climático, pérdida de biodiversidad, desastres naturales, entre otras.

Este escenario se ve intensificado por el alto grado de integración global. Un ejemplo emblemático de cambios que han intensificado, por ejemplo, la vinculación comercial es el contenedor de carga (container), un invento aparentemente simple que revolucionó el comercio internacional al facilitar la interconexión logística entre países. Gracias a esta innovación, hoy dependemos profundamente de lo que ocurre en otros lugares del mundo, lo cual condiciona nuestras decisiones políticas y económicas a nivel nacional. El Foro Económico Mundial, consciente de esta complejidad, realiza ejercicios prospectivos para identificar los principales riesgos globales en distintos horizontes temporales. En su análisis se distingue entre riesgos proyectados a dos años (corto plazo) y a diez años (mediano plazo).

Esta clasificación permite establecer prioridades según la inmediatez y la naturaleza de las amenazas. En el horizonte de diez años, los riesgos de mayor preocupación son los medioambientales. Estos abarcan el cambio climático, la pérdida de biodiversidad, y otros fenómenos ecológicos que -por su carácter transnacional- requieren respuestas multilaterales. El medioambiente, al igual que el viento o las corrientes marinas, no reconoce fronteras políticas. Por tanto, estos desafíos deben ser abordados de forma coordinada por los Estados, dado que afectan a la humanidad en su conjunto. En el corto plazo, sin embargo, predo-

minan riesgos geopolíticos. Se destacan las tensiones entre potencias, la inestabilidad de gobiernos, los conflictos armados, los riesgos económicos, sociales y tecnológicos. En América Latina, estos problemas se manifiestan con particular claridad en la fragilidad institucional y los desafíos para consolidar sistemas democráticos estables.

Desde una perspectiva crítica, se observa que el modelo neoliberal ha sostenido el sistema extractivista global mediante un esquema de producción que prioriza la eficiencia económica sobre la equidad o la sostenibilidad. Inicialmente, este modelo se manifestó en la relocalización de la producción hacia países como China, aprovechando sus bajos costos laborales. Sin embargo, para evitar una transferencia tecnológica que pudiera beneficiar a estos países receptores, las corporaciones transnacionales mantenían los elementos más avanzados del proceso productivo -como los chips tecnológicos- en países desarrollados como Japón.

Este control deliberado de la tecnología responde al temor de que, al transferir conocimientos avanzados, los países en desarrollo pudieran superar su condición periférica y competir globalmente. Esta tensión forma parte de un debate central en el análisis prospectivo: ¿debe permitirse una verdadera asociación internacional basada en condiciones equitativas, incluida la transferencia tecnológica? Autores como Kishore Mahbubani han señalado que Estados Unidos esperaba que China se mantuviera como un centro de producción de bienes de bajo valor agregado. Sin embargo, contra todo pronóstico, China comenzó a desarrollar capacidades tecnológicas propias, generando así una nueva dinámica de competencia global.

Otro riesgo creciente es el asociado a las infraestructuras críticas, particularmente en lo referido a la integración energética y física. En este aspecto, América Latina enfrenta una importante deuda. La falta de integración física -carreteras, ferrocarriles, redes eléctricas y otras conexiones- limita la capacidad de los países de la región para responder colectivamente a los desafíos globales y para aprovechar oportunidades económicas compartidas. En este sentido, la mirada prospectiva debe

estar especialmente atenta a estos desafíos estructurales, ya que la capacidad de anticipar y coordinar respuestas será fundamental para construir una región más resiliente y preparada ante un entorno global cada vez más incierto y volátil.

En un contexto mundial de recuperación post-COVID, nos preocupan algunas variables. Las tasas de crecimiento son lentas, eso lo vamos a ver, y el crecimiento, si bien no es desarrollo y no es lo mismo que el desarrollo, es un componente importante del desarrollo, que está además rodeado por una incertidumbre que en materia económica es lo peor que te puede pasar. O sea, si bien es cierto que hay incertidumbre, cuando la incertidumbre se agudiza para cualquier tipo de futuro es preocupante. La inflación, que todavía no hemos logrado resolver del todo, nos enfrenta a países que van mucho más lentos en materia inflacionaria, como es el caso de Chile.

Las tensiones geopolíticas también son un factor importante. En el último tiempo hemos sido testigos de un debate entre el no alineamiento activo, la autonomía estratégica. Es decir, con el tamaño de país que somos, una de las cosas que deberíamos pensar es que venimos de una larga dependencia de los Estados Unidos, una larga dependencia económico-comercial, que se movió de alguna manera a una dependencia, hoy día, de China en materia comercial, no así en inversiones, área en que Estados Unidos todavía es nuestro primer inversionista. ¿Pero qué pasará si estas tensiones y estas disputas comerciales se agudizan? ¿Cuáles serán los efectos para Chile en el corto, mediano y largo plazo y cómo las podemos enfrentar? Por eso hoy se debate si debemos tener una posición de autonomía. Si China y Estados Unidos deciden ponernos entre la espada y la pared, no sé si en la actualidad tenemos la posibilidad de tomar una decisión, y eso hace que en aspectos como estos la prospectiva sea tan importante. Es decir, nosotros tenemos que visualizar que esto es algo que puede pasar y diseñar una estrategia política, que pasa por un Estado que ayude a diversificar y que no tengamos esta dependencia de ninguno de los dos.

Nosotros no dependíamos de China hace 10 años, ni tampoco solo de Estados Unidos, teníamos bien diversificada la canasta y esta canasta se ha ido agudizando. Entonces, cómo se va a reinventar eso y cómo vamos a lograr que en esta transición energética no nos pase lo que nos pasó hace poco. Debemos tener la posibilidad de irnos hacia nuevas energías e involucrarnos en cómo participa Chile en esto.

La digitalización y la automatización, que en el fondo económicamente lo que significa es que está bien. Podemos escoger ir en ese camino, pero también debemos entender que en ese camino la generación de desempleo va a ser importante, o sea, va a haber una etapa de transición entre la digitalización, la automatización de los procesos, y qué es lo que va a pasar con cómo vamos a ir reinventándonos.

La desigualdad económica, que cada día está siendo un problema consciente a nivel mundial, o sea, no solamente el índice de Gini es malo en Chile, el índice de Gini en Estados Unidos es terrible, las diferencias también son muy importantes, y la desigualdad sigue teniendo un componente muy importante interseccional. Es decir, sigue teniendo un componente que también tiene que ver con esta no inclusividad que tuvo el comercio, que tuvo la liberalización, o que tuvo la apertura. La sostenibilidad fiscal es otro de los problemas que estamos viendo que va a suceder.

Durante la pandemia, los estados gastaron significativamente más allá de lo que tenían, y hoy día hay una ausencia de inversión en ciertos servicios públicos donde la causa, o sea, la carga de la deuda es un reto continuo. Además, fiscalmente el mundo está con cierta restricción. Imagínense si hoy tomaran la decisión de comprarse una casa ¿en cuánto están las tasas. Bueno, el mundo está un poco igual, restringido. Las cadenas de suministro, los flujos migratorios y de seguridad, de los cuales hemos ido hablando. Este contexto mundial, el contexto global.

¿Qué esperamos y qué proyectamos si nuestros principales socios comerciales van creciendo? En el fondo, en el corto plazo, lo que nos preocupa es que no podemos cambiar la matriz productiva de la noche

a la mañana. No podemos empezar a producir baterías de litio mañana, porque no tenemos la capacidad para hacerlo, sino que lo que nos interesa es qué va a pasar con aquellos países que son nuestros principales socios comerciales, y qué va a pasar con el resto del mundo, dado que nosotros estamos tan vinculados al mundo.

Ninguno de nuestros socios tiene una expectativa de crecimiento muy significativa. De hecho China tiene una expectativa hacia 2025 que no es buena respecto del año anterior, y esta es una gran discusión que se ha dado en materia de prospectiva. Es decir, China tiene una nueva normalidad y nos tenemos que acostumbrar a que dejó de crecer a los niveles que estaba haciéndolo y que en estos niveles va a entrar India.

El comercio internacional no se ha recuperado, y difícilmente se va a recuperar a tasas pre-pandemia y en esto hay que entender quiénes son los grandes jugadores en la arena del comercio. Estos grandes jugadores generalmente también lo son en la escena de las inversiones, es decir, definen de alguna manera las reglas en materia comercial, de inversiones y de inversiones multilaterales.

Aquí nuevamente es importante que ustedes, si quieren hacer prospectiva, comprendan en qué trayectoria viene. En el contexto de las economías contemporáneas, los países que han logrado avanzar hacia modelos de exportación basados en servicios son, en general, aquellos que agregan mayor valor a su producción. Este tipo de exportaciones -particularmente en sectores culturales y creativos- no solo generan ingresos significativos, sino que además contribuyen a posicionar un país en el imaginario global. Exportar un espectáculo, una obra literaria o incluso un personaje de ficción representa una forma sofisticada de inserción internacional. Por ejemplo, la trayectoria de India es una muy interesante porque se comporta en términos de crecimiento como lo que en algún momento vimos con China.

Resulta ilustrativo observar cómo otros países, como México, han logrado transformar sus industrias culturales en una fuente sostenida de ingresos. Esto demuestra el poder de las industrias culturales para

construir un imaginario potente a nivel internacional. Existen países que han tomado decisiones estratégicas en este sentido. Filipinas, por ejemplo, orientó su desarrollo hacia la industria de la animación. Para ello, impulsaron programas universitarios en diseño gráfico y formaron un clúster que les permitió insertarse en la cadena de valor global del entretenimiento.

India, por su parte, se posicionó como un referente en la exportación de servicios a través de los *call centers*, aprovechando ventajas comparativas como el dominio del inglés y bajos costos laborales. Estos ejemplos ilustran cómo la planificación prospectiva, respaldada por políticas públicas activas, puede generar transformaciones estructurales. En todos estos casos, el Estado ha tenido un rol central, ya sea en la creación de capacidades, el fomento de sectores específicos o la articulación con el sector privado.

Por lo tanto, un país que busca avanzar hacia un modelo de desarrollo más sofisticado, debe tomar decisiones estratégicas orientadas a fomentar este tipo de industrias, construir un relato nacional potente y decidir conscientemente el rumbo que desea seguir. Este proceso requiere un proyecto de país claro, con políticas públicas que impulsen sectores con alto valor agregado. Sin embargo, existe una sensación creciente de pérdida de identidad o dirección. Si como país no se tiene claridad sobre lo que se es o lo que se quiere proyectar, se corre el riesgo de caer en la irrelevancia. La tarea, entonces, consiste en realizar un diagnóstico honesto, en “ponerse frente al espejo”, como se ha dicho, y desde ahí construir una visión de futuro coherente y ambiciosa. Esta mirada no puede nacer desde el negacionismo ni la nostalgia, sino desde un compromiso con el presente y la voluntad de imaginar un futuro distinto.

Una de las preguntas clave que los países deben hacerse en el presente es: ¿cómo vamos a proyectarnos hacia el mundo? ¿Qué es lo que tenemos para ofrecer? En el caso de Chile, existen sectores con un enorme potencial, como la industria pesquera, que podría posicionarse como una de las más competitivas a nivel global. Sin embargo, para lograr

esto se requiere una visión compartida y una acción coordinada entre todos los actores del sistema. La toma de decisiones en torno a proyectos estratégicos no puede excluir a ningún sector relevante. En este sentido, la planificación del desarrollo debe asumirse como una tarea colectiva, de largo plazo, y no sujeta a los vaivenes del ciclo político.

Existen países que han avanzado significativamente en este tipo de enfoques. Singapur, por ejemplo, cuenta con bancos de desarrollo que canalizan financiamiento y diseño estratégico para sectores clave. En Chile, han existido propuestas similares desde el Ministerio de Economía, pero su implementación ha sido parcial y discontinua. Aunque instituciones como BancoEstado o Corfo tienen mandatos en esta línea, su accionar ha estado fragmentado.

En este contexto, se observa una revitalización de la noción de “desarrollo”, un término que fue progresivamente desplazado por la idea de “crecimiento”. Recuperar la categoría de desarrollo implica pensar no solo en el cuánto, sino en el cómo: cómo se crece, con qué sectores, con qué capacidades y con qué distribución. La CEPAL ha retomado esta discusión con fuerza. En su reciente informe, con motivo de su aniversario, propone once transformaciones estructurales del modelo de desarrollo para América Latina. Estas transformaciones se agrupan en torno a tres grandes ejes: desarrollo productivo, inclusivo y sostenible. Para avanzar en un desarrollo más productivo, se plantea la necesidad de ampliar y fortalecer las políticas de desarrollo productivo, lo cual exige repensar el rol del Estado y su capacidad para coordinar sectores estratégicos. Para un desarrollo más inclusivo, se requieren políticas sociales robustas, un sistema educativo de calidad, políticas de igualdad de género y sistemas de protección social universales. Finalmente, en términos de sostenibilidad, estas transformaciones deben enmarcarse en un nuevo contrato ecológico global, donde el crecimiento no sea una amenaza para el planeta, sino un camino hacia una vida digna para todos.

Y, de hecho, propone distintas estructuras productivas en sectores, cadenas, llegando al grado de identificar sectores y servicios, y cómo

podemos hacer esta transición energética a energías renovables en consonancia con tratar de exportar ciertos servicios o ciertas industrias en las que nosotros, como región, podemos tener una posibilidad, porque la verdad es que si uno lo piensa, a cualquiera le fascinaría ser Alemania y exportar alta tecnología, pero para eso nos faltan muchas generaciones y mucha política pública. Entonces, yo tengo que tomar ciertas medidas en el corto y en el mediano plazo.

Comprender hoy en día el papel de las multinacionales y de las grandes fortunas asociadas a ellas es fundamental para entender los sistemas productivos contemporáneos. El análisis económico tradicional, que parte desde las ventajas absolutas de Adam Smith, pasa por las ventajas comparativas de David Ricardo y se amplía con teorías más modernas como las de Paul Krugman sobre economías de escala y comercio intraindustrial. Hoy además necesitamos incorporar una dimensión adicional: el rol determinante que juegan las empresas multinacionales en las cadenas de valor globales y en la configuración del comercio internacional. Las grandes corporaciones no solo intervienen como agentes económicos; ejercen poder político, regulan indirectamente los estándares de producción y condicionan las decisiones de política pública. El caso reciente del enfrentamiento entre el Estado brasileño y Elon Musk es ilustrativo de estas nuevas tensiones. Y es que más allá del debate superficial sobre la libertad de expresión o el control de la información, lo que está en juego es la soberanía sobre los datos y los flujos de información en un contexto donde las plataformas tecnológicas tienen un alcance y una influencia inédita. Entender este entramado es imprescindible para diseñar estrategias nacionales de desarrollo en un entorno cada vez más transnacionalizado.

No se trata únicamente de si el Estado debe o no explotar directamente recursos como el litio, sino de reconocer que es el Estado quien tiene la responsabilidad -y la capacidad- de pensar el país a largo plazo. Es el único actor con la posibilidad de trazar un horizonte de desarrollo, generar las condiciones para un cambio estructural y orientar a los distintos sectores productivos hacia objetivos estratégicos.

Chile ya vivió la experiencia de una economía dependiente de un recurso natural, como ocurrió con el salitre. Evitar repetir esa historia requiere de una reflexión colectiva y estratégica sobre el uso de sus actuales ventajas comparativas. La clave está en transitar desde una economía basada en la extracción hacia una basada en el conocimiento, la innovación y la inserción inteligente en las cadenas de valor globales. Es pensar prospectivamente qué economía queremos para el futuro y cómo la logramos, entendiendo la trayectoria que nos precede.

INTELIGENCIA ESTRATÉGICA DEL FUTURO: PENSAMIENTO CRÍTICO E INTERCONECTADO EN UN MUNDO GLOBAL

REFLEXIONES PARA ENTENDER EL EJERCICIO DE LA INTELIGENCIA ESTRATÉGICA

*María Dolores Ordóñez**

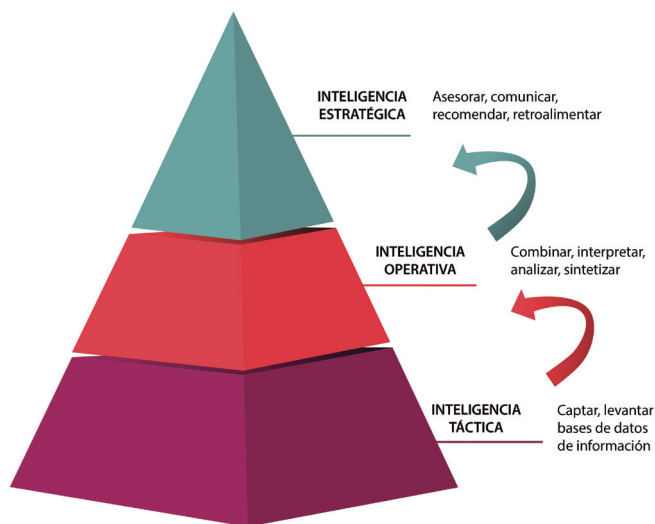
Esta ponencia, realizada en el marco del Diploma de Postítulo sobre Prospectiva y Relaciones Internacionales de la Universidad de Chile en su cohorte 2024, pretende entregar al alumnado las herramientas básicas para entender el ejercicio de la inteligencia. Pretende, entonces, de manera exploratoria, responder a algunas preguntas a lo largo de la exposición con el afán de abrir a la discusión y participación de los alumnos.

Para iniciar la intervención, trataremos de responder a la primera pregunta: *¿Qué oportunidades ofrece la inteligencia estratégica?*

Para contextualizar y entender de mejor manera en qué consiste la inteligencia y qué oportunidades ofrece para entender la realidad, anticipar eventos que puedan amenazar la estabilidad y, al mismo tiempo, dar herramientas para la toma de decisiones, describiremos, en un primer momento, los diferentes niveles de la inteligencia y los

* Doctora en Estudios Latinoamericanos del Instituto Universitario de Investigación en Estudios Latinoamericanos (IELAT) de la Universidad de Alcalá (Madrid- España) y de la Universidad Jean Jaurès (Toulouse- Francia). Máster en “América Latina y la Unión Europea: una cooperación estratégica (Universidad de Alcalá- Universidad de Toulouse). Magister en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Andina Simón Bolívar, (Quito-Ecuador). Licenciada en Ciencias de la Información y Comunicación por la Universidad Paris 3 Sorbonne (Paris- Francia).

roles que cumplen. Para tal cometido, nos apoyaremos en un esquema que encontramos a continuación.



El nivel más básico de la inteligencia y que se encuentra en la parte baja de la pirámide, es la inteligencia táctica. Esta consiste en buscar información esencial, sobre una problemática detectada a través de componentes básicos, cuantitativos y cualitativos. Generalmente, estos datos se tienen que filtrar, ordenar y estructurar. Estos datos sirven para levantar un conjunto, es decir una base o minería de datos, que nos podrá servir para el tratamiento de un caso determinado, pero también como una referencia de una problemática determinada. Por tanto, podrá tener un uso repetido en el tiempo, pues una vez que los datos son clasificados, pueden generar estudios, estadísticas e históricos sobre algún tema en particular. Incluso, estos compendios de datos podrán servir para alimentar otros niveles de investigación o crear tendencias sobre un determinado fenómeno.

El nivel de la inteligencia operativa, por su parte, generalmente sirve dentro de una operación determinada para obtener un dato o

una información precisa. Se trata de una información que se busca en relación con un tema en específico. Esa información generalmente debe ser compartida, sintetizada, analizada. Su valor se determina según la importancia del aporte que produzca en función de lo que se esté buscando, es decir, según la importancia del tema por el cual se está generando esta necesidad de información.

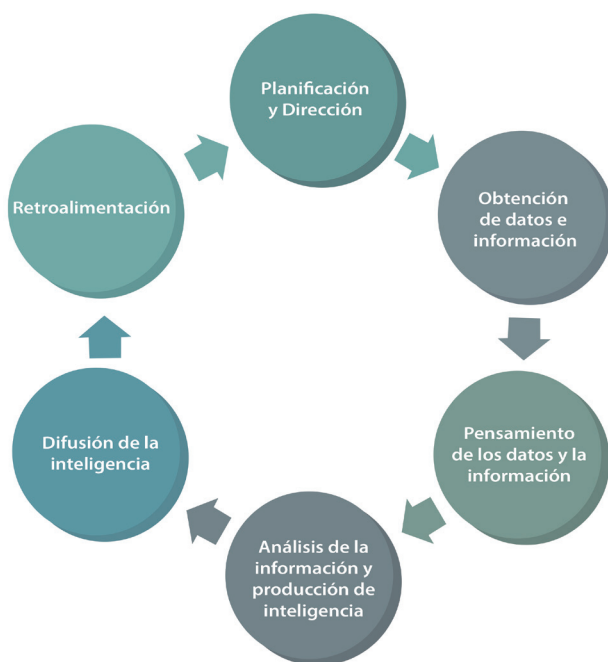
Finalmente, en el tope de la pirámide se encuentra la inteligencia estratégica que conlleva a un análisis más complejo. La inteligencia estratégica genera conocimiento de una problemática o de un fenómeno más en profundidad. Generalmente, la inteligencia estratégica se hace en un nivel de expertos, analistas, y está dirigida a decisores que se encuentran en entornos complejos y críticos. Tomando el ejemplo específico de un Estado, el decisor estratégico podría ser el primer mandatario o el equipo asesor en el nivel estratégico, es decir los ministros de áreas consideradas sensibles o estratégicas de un país.

El producto de inteligencia estratégica es de conocimiento que genera el análisis, tiene un contenido tácito y explícito, tiene que ser muy claro, explica una problemática con sus causas, sus efectos, sus consecuencias y sus implicaciones, sobre todo en el nivel estratégico. Para condensar el producto de inteligencia estratégica, el analista debe tener la capacidad de demostrar los conocimientos adquiridos. Por eso generalmente, los analistas en el nivel estratégico son profesionales especialistas formados para condensar la información, a partir de metodologías precisas y de los datos que disponen, pero con la *expertise* de sus conocimientos previos, y de manera objetiva. También su trabajo puede incluir una simulación de escenarios y un procesamiento de información acorde a las necesidades del decisor.

Asimismo, es de notar que este nivel de inteligencia además contiene recomendaciones, no obstante el analista nunca interviene en las decisiones, es decir, su rol -en aras de permanecer en un marco de objetividad- termina en el momento que entrega su informe de inteligencia.

El segundo tema base que es necesario conocer para adentrarse en cualquier entorno de inteligencia, es el llamado ciclo de inteligencia.

En el esquema que presentamos a continuación describimos los pasos más básicos que se manejan en la mayoría de los sistemas de inteligencia. No obstante, en ciertos sistemas, pueden existir pasos intermedios adicionales.



El primer paso del ciclo de inteligencia es la obtención o búsqueda de información, que se deriva de la planificación. Esta planificación que es la que abre y cierra a la vez el ciclo de inteligencia, se realiza gracias a la retroalimentación que se efectúa al finalizar el ciclo de inteligencia.

Así entonces, durante esta primera etapa del ciclo de inteligencia, es decir, la obtención de la información, es el momento de mayor incertidumbre. Lo que se obtiene con la búsqueda, es una gran cantidad de

datos que, a través de las siguientes etapas del ciclo, se irán afinando y se convertirán, primero en información y luego en inteligencia.

Así, la siguiente etapa, después de la búsqueda de información, es el procesamiento de la misma, durante el cual todo el caos de información se convierte en un conjunto de información más ordenada. Luego, esta información llegará a ser elemento para el análisis, que más tarde derivará en el producto de inteligencia.

La búsqueda se concreta a través de dos niveles esenciales de los cuales depende la calidad y la oportunidad del producto. El primer nivel es la inteligencia táctica, que -como lo mencionamos- es el nivel en el que se produce una minería de datos. El otro nivel es la inteligencia operativa, desde el cual se busca información precisa sobre un tema determinado. Esos dos niveles son las dos vertientes de la búsqueda de información.

A continuación interviene el procesamiento de los datos, que es el paso que nos llevará hacia la producción de inteligencia. Dentro de un ambiente amplio en el que estaba presente una multitud de datos de forma caótica y desordenada, en esta etapa del ciclo se incorporan de forma ordenada para generar información. En esta etapa se supone que se han reducido los niveles de incertidumbre. Es decir, se delinean pistas que nos permiten entender de mejor manera el fenómeno para el que estamos buscando información.

Como hemos visto hasta aquí, en el entorno de la elaboración, la producción, el consumo de inteligencia, existe toda una cadena de proveedores.

Así, la información se obtiene a través de distintos suministros o fuentes. Por un lado, las fuentes abiertas, conocidas por su nombre en inglés como *Open Sources*, que es la información pública que está a disposición de todos, sea a través de archivos públicos en las instituciones o en Internet. Por otro lado, existe la información de fuentes

cerradas, que se obtiene en búsquedas más elaboradas, que no está a la vista de todos, y que hay que conseguir por diferentes medios.

A continuación, interviene la difusión de la información, como casi la última etapa del ciclo de inteligencia. Esta etapa es cuando el análisis de la información ha producido un producto de inteligencia, y que ese producto está listo para presentarse a los tomadores de decisiones que corresponden.

Una vez que se ha difundido la información y las decisiones han intervenido, el ciclo de inteligencia cumple con la etapa de retroalimentación, como clave para reajustar el nuevo inicio del ciclo, es decir la planificación de inteligencia.

Y justamente, vemos a menudo que la importancia de la retroalimentación no se valora lo suficiente y no se consiguen definir, a cabalidad, las nuevas necesidades de inteligencia, es decir, la planificación de la misma. Se suele planificar en función de los modelos anteriores, sin ajustar los objetivos en función de las lecciones y experiencias pasadas.

Es entonces importante detenernos y enfocarnos en ese aspecto específico de la práctica de inteligencia. Se trata del control estratégico, y más precisamente del control estratégico de la información y su retroalimentación (Domínguez 2021).

¿Por qué? Porque el control estratégico de la información es un factor difícil de medir, pues es el único capaz de generar ajustes a los sistemas y encaminar nuevamente las prioridades estratégicas en base a la identificación de los errores previos, para generar nuevos cambios. En esta era de la información, a más de las capacidades, por ejemplo, militares, enfocar el esfuerzo en el manejo y control de la información es algo que a veces no tenemos completamente interiorizado, sobre todo por los sistemas de inteligencia. Incluso, los de mayor experiencia y los de mayor trayectoria. Entonces, no hay que extrañarse que sucedan todavía los errores estratégicos.

En lo que concierne a los sistemas de inteligencia en América del Sur, que para muchas han sido reformados en los últimos veinte a treinta años, y que se están formando bajo nuevas doctrinas, parece indispensable generar con prioridad aquella capacidad de control estratégico de la información. De hecho, es una oportunidad que sí se está visualizando.

Así, concordamos con muchos estudiosos sobre el tema, sobre la identificación de tres elementos claves para potenciar esta capacidad del control estratégico de la información. Estos son el capital humano, las potencialidades tecnológicas y la decisión política estratégica

Capital humano

El primer elemento clave es el capital humano y tiene que ver con la profesionalización y formación continua del personal de inteligencia. Aquello implica propender a una garantía de estabilidad laboral para mantener los altos niveles de exigencia dentro de los servicios de inteligencia. Es decir, estabilidad laboral y altos estándares de exigencia deben funcionar como dos caras de una misma moneda

El mantenimiento del nivel de exigencia del sistema tiene que ser pensado a partir de la diversificación de las ramas de especialidad y la ruptura con una de inteligencia únicamente volcada hacia los temas de seguridad. Hoy en día, los fenómenos son tan diversos y complejos, y atañen a tantas áreas diversas, que es esencial tener especialistas en todas las ramas posibles para entender las problemáticas y los fenómenos. Entonces, hay que imaginar este nuevo entorno de especialización, de potencial humano con una capacidad interdisciplinar, capaz de entrecruzar variables y generar escenarios mucho más complejos. Por tanto, el recurso humano tiene que tener, necesariamente, una amplia gama de conocimientos.

Ha sido también transversal a la preocupación de los nuevos entornos de inteligencia y a las nuevas institucionalidades de la inteligencia. La necesidad de normar el ejercicio de la inteligencia. Ciertas actividades

de inteligencia, al requerir de búsqueda de información en entornos cerrados, se ejercen a veces al límite de la legalidad. Es así como los agentes o los trabajadores de la inteligencia pueden traspasar o jugar con estas líneas legales, siempre buscando cumplir con sus misiones. Por tanto, es importante que puedan gozar de la debida protección para que también puedan desempeñar sus funciones. Pero en realidad hay que saber que más que priorizar los mecanismos que permitan esta labor, debemos preocuparnos por construir un marco legal que fortalezca la institucionalidad de los sistemas y, más que nada, asegure la carrera profesional y el recurso humano.

Es decir, tiene que haber un respaldo institucional indispensable para el correcto ejercicio y quizás no tanto generar marcos normativos para que el individuo como tal, agente de inteligencia, pueda incurrir en actividades ilegales o al límite de la legalidad. En ese sentido, el marco legal debería establecer garantías para precautelar la seguridad y el respaldo institucional a la labor del personal de inteligencia frente a ciertas funciones, porque no todos los sistemas de inteligencia están abocados a funciones de complejidad, pero sí todos requieren de niveles de confidencialidad y sigilo, que en general son más exigentes que otras instituciones del Estado. Por eso se debe normar esas condiciones, los niveles de responsabilidad y, sobre todo, los niveles de rendición de cuentas, para que tampoco suceda que las actividades sean vistas como opacas o que se utilicen los medios de inteligencia para responder a intereses personales o políticos.

Capacidad tecnológica

El segundo elemento clave para potenciar el control estratégico de la información es la capacidad tecnológica con la que cuenta un sistema de inteligencia para lograr el procesamiento de la cantidad ingente de información que se genera y circula. Si bien la disponibilidad de esta tecnología es cada vez más asequible en términos de precios, y si bien puede significar una gran diferencia entre resultados, no se la puede disociar de la capacidad humana. En efecto, aún si se cuenta con los mejores equipos, lo más importante es contar con un personal

especializado, capaz de interactuar con esa información, interpretarla, analizarla, procesarla. En realidad, la tecnología no sirve de nada si no se reúnen esas condiciones. Incluso, muchas veces es más probable que el capital humano sea más importante que la tecnología, pero la tecnología evidentemente es una herramienta que facilita mucho, sobre todo en términos de economía de tiempo.

Decisión política estratégica

Finalmente, y quizás uno de los elementos más importantes de este control estratégico de la información, es la decisión político-estratégica. La máxima capacidad de los agentes de inteligencia es alcanzada en el momento de la difusión de la inteligencia, es decir, cuando se entrega el producto de inteligencia al actor estratégico. Aún si el agente de inteligencia puede hacer recomendaciones y diseñar escenarios posibles, este no se puede inmiscuir en la toma las decisiones. Por tanto, la responsabilidad recae sobre la capacidad de los actores en tomar decisiones político-estratégicas en torno a las recomendaciones, pero además el éxito de la inteligencia reside en la capacidad de evaluar los resultados de esas decisiones. Esa evaluación es la herramienta necesaria para retroalimentar el sistema y para abrir la posibilidad de volver a planificar las necesidades de inteligencia en función de los éxitos y los errores, y así ajustar las prioridades de mejor manera.

El eslabón de la cadena entre la difusión de la inteligencia y la retroalimentación es el actor político-estratégico que toma las decisiones. Un actor que hace parte intrínseca del sistema de inteligencia, pero que a veces, por atender varios frentes al mismo tiempo, no tiene conciencia de cuán importante es su rol dentro del sistema. En efecto, la evaluación de los resultados entrega insumos fundamentales para ajustar o incluso reorientar los objetivos que pueden ser determinantes para generar cambios.

Es decir, es sobre esta base que generalmente se tendría que volver a planificar bajo -quizás- nuevos ajustes, nuevos puntos estratégicos en

lugar de empezar un ciclo sobre las mismas bases, sin haber evacuado los errores.

Otra pregunta importante que nos planteamos en esta reflexión es: *¿Desde dónde pensar una nueva inteligencia estratégica para el futuro?*

Hoy en día, la óptica de concebir a la inteligencia desde aparatos nacionales se ha sobrepasado porque los fenómenos son globales. Así, hay que tomar en cuenta algunos factores y tendencias mundiales, sobre todo a partir del siglo XXI. Estos están marcados por características cambiantes y en las que presenciamos nuevos ciclos de decadencias y la aparición de nuevas hegemonías.

Hoy somos testigos de la aparición de nuevas problemáticas que rebasan las fronteras nacionales y las consideraciones únicamente ligadas a la seguridad y a la defensa, como solíamos conocerlas o, sobre todo, como solíamos considerarlas desde los marcos nacionales. Los movimientos y las fluctuaciones que tienen lugar en diversas partes del mundo conllevan repercusiones en otros lugares del planeta. Con eso corroboramos la idea de que el mundo está interconectado y que en muchos de los aspectos también es interdependiente. La capacidad de hacer una adecuada lectura de estos movimientos nos puede dar algunos indicios para anticipar sus posibles impactos.

Por lo general, los sistemas de inteligencia se emplean en concentrar sus esfuerzos en la producción de una inteligencia oportuna y eficaz, que entrega escenarios y diagnósticos bastante precisos de lo que está sucediendo, y en tiempo real. No obstante, la capacidad para encarar esos escenarios, darles respuesta o evitarlos, ya pasa por actuaciones más elaboradas que conjugan, por una parte, un desarrollo complejo de los sistemas de inteligencia, como hemos visto en todos sus niveles y capacidades, cuanto a adopciones también de nuevas doctrinas y decisiones político-estratégicas. Entonces, podemos intuir que en este entorno, los sistemas nacionales, tal como están concebidos, ya se ven rebasados por los fenómenos globales.

Por lo general, los sistemas de inteligencia estatales son tan compartimentados y funcionan bajo una doctrina y una visión del mundo concebida desde lo nacional, que es muy difícil que los organismos cooperen entre sí. Aún si existen algunas redes que cooperan, por ejemplo, a nivel latinoamericano, o en otros entornos geográficos que tienen alianzas estratégicas, siempre reina una cierta desconfianza. Esto también genera bastantes problemas en cuanto al ciclo de inteligencia que acabamos de ver, pues evidentemente bajo una lógica de desconfianza no se puede, en ningún punto de vista, retroalimentar, menos evaluar y menos aún volver a planificar en términos conjuntos, porque finalmente los intereses y las determinaciones de las amenazas siempre se hacen desde los intereses y desde los entornos nacionales.

Entonces podemos decir que la óptica nacional sigue siendo la que prima, pese a que los fenómenos la han rebasado y que, por lo tanto, no se tiene la capacidad de dar respuestas locales a los fenómenos globales. Por ejemplo, en el caso de la Unión Europea, que pese a constituirse como una organización económica conjunta, y pese a que procura sostener un cierto contrapeso político y económico frente a potencias emergentes, sufre los embates de la inflación, lo que genera descontento, desafección hacia los partidos políticos tradicionales y una evidente instalación de posturas ideológicas más extremas que polarizan el ambiente social. Eso es una realidad que estamos viviendo en este momento.

No hay que olvidar que la Unión Europea es un proceso que nació sobre todo en un afán de integración económica, y desde sus inicios se planteó con un cierto grado de despolitización en cuanto a otros campos de la vida social. Por lo tanto, en el momento en que la prioridad de reconstrucción de Europa al terminar la Segunda Guerra Mundial, se constituyó en torno a un frente unitario para enfrentar otras potencias. En términos económicos, su fuerza era suficiente o quizás en ese momento indispensable. Sin embargo, aquella unidad para enfrentar los fenómenos actuales ha quedado corta de visión. Aquello se hace patente en las crisis recurrentes en que la Unión, logra cada vez menos

dar respuestas como bloque. Las crisis además develan cada vez más las desigualdades entre los actores.

Evidentemente, la Europa que se prometía ser para todos y en igualdad de condiciones, quedó hoy en letra muerta. Un punto de quiebre, o el inicio de las policrisis que vive la Unión Europea, se sitúa en el año 2008, al mismo tiempo que una crisis económica global, que en ese momento develó con más énfasis la fragilidad de la solidaridad entre los Estados miembros de la Unión. Evidentemente, los de menor envergadura son los que sufrieron los mayores embates.

Como otro hito importante, se registra la crisis migratoria de 2015, durante la que masivamente llegaron olas de migrantes hacia el continente europeo. En el seno del continente, la crisis se generó sobre todo por la incapacidad o la falta de voluntad en repartirse las poblaciones migrantes entre los países, lo que dejó aún más al descubierto la falta de solidaridad entre las naciones de la Unión.

Luego, lo que ha golpeado Europa en estos diez a quince últimos años, son los atentados terroristas, que también han puesto de manifiesto el fracaso de la integración de las distintas olas de migrantes, no solamente de los 20 últimos años, sino de generaciones anteriores, ya que evidentemente se ha podido visibilizar la recrudescencia de los aspectos más radicales de ciertos grupos, sobre todo grupos islámicos, que han encontrado en las generaciones más jóvenes de la migración, un caldo de cultivo para poder reclutar para sus ejércitos y sus organizaciones. Visto de fuera, el tema del terrorismo es algo terrible que impacta a una población civil, pero también es necesario leer sus causas más profundas. Estas causas tienen que ver con el fracaso de las políticas de integración migratorias de los países europeos, que ha sumido en la exclusión a toda una parte de la población fruto de la migración, que, a falta de haber logrado insertarse en las sociedades, se han convertido en presas de grupos radicales.

Otra crisis ha sido el llamado BREXIT, es decir la salida del Reino Unido de la Unión Europea, en la que se ha visto que la dependencia

económica ha sido inconveniente para los sistemas del Reino Unido en el entorno europeo.

Más recientemente también ha estallado la guerra en Ucrania, que ha conllevado la inmersión de las potencias de la Unión Europea en la OTAN, ya que existe un enorme mercado también para su complejo militar y la industria de defensa. Aunque las posiciones están estancadas desde hace varios meses, la Unión Europea sigue financiando a Ucrania y vendiendo armas. Además, está en el aire un riesgo de conflicto nuclear impulsado por el discurso, sobre todo, por ejemplo, del Presidente de Francia, Emmanuel Macron, y respaldado por la OTAN.

La crisis interna también se hace sentir por una desafección política. La subida de la extrema derecha en varios países. Primero en Hungría, Italia, y ahora más recientemente en Francia, Alemania, donde los resultados en las elecciones legislativas dan una subida, más no todavía una mayoría. Pero, en todo caso, una fuerte presencia de la extrema derecha en los parlamentos de cada país, así como en el Parlamento Europeo.

Aquello es la expresión de un descontento social ya que, de algún modo, los partidos tanto de la izquierda como de la derecha más tradicionales, más moderados, dejaron de generar confianza en el electorado. En varios periodos en los que han estado en el poder en distintos países en Europa, no han generado o no han cumplido con las expectativas de la población. Por lo tanto, en este momento se produce una polarización muy fuerte que se expresa en estos resultados electorales. Ello genera cierto tipo de preocupación para los analistas, porque evidentemente cuando se llega a posturas políticas extremas, siempre hay un riesgo para la estabilidad de los sistemas democráticos.

Todo eso nos da la idea de que el modelo del estado de bienestar está agotado, y que la Unión Europea, como proyecto, no ha conseguido diseñar una narrativa cultural frente a las narrativas nacionales y locales. Es decir, en todo este tiempo no se ha logrado crear una identificación europea que genere una unidad identitaria que pueda sostener el proyecto europeo más allá de su dimensión económica. Tampoco se

ha conseguido dentro de los países establecer un diálogo cultural más fluido, tolerante e intercultural , ni acoger de mejor manera las olas de migración desde dentro y fuera de la Unión Europea, para alcanzar una convivencia pacífica.

Hoy vemos que las crisis son constantes, se generan de manera simultánea y, frente a eso, los sistemas de inteligencia nacionales, tal como están diseñados, no han podido generar respuestas o han tenido lecturas estratégicamente poco adecuadas. Los fenómenos han rebasado la capacidad de anticipar y no existe una posibilidad de dar una respuesta más global a esos fenómenos que se generan de manera concatenada.

Por otro lado, también está a la vista la decadencia de los Estados Unidos como actor importante que ejerció la hegemonía en toda la época de posguerra. Desde inicios del siglo XXI vemos que se hace más patente el agotamiento de su modelo financiero, sobre todo durante la crisis de 2008 y el inicio de la crisis bancaria de 2022, y que pese a sostenerse todavía, requiere de sacrificios y medidas cada vez más extremas. Hablamos, por ejemplo, de rescates bancarios, de disposiciones extraordinarias de gobierno en cuanto a fondos estatales, nuevas inversiones cada vez más agresivas a costa de despojos de territorios en todo el mundo, un alto gasto militar por participación en conflictos intraestatales en territorios donde tiene intereses estratégicos.

La noticia de la posibilidad de una recesión pone a temblar al mundo, pero claramente es una evidencia de que existe una situación económica con altos y bajos, que pone en entredicho el sostenimiento de este modelo a largo plazo. Esas fluctuaciones cada vez impactan más en las economías de países con cierto nivel de dependencia, donde evidentemente muchos de los estados sudamericanos están preocupados.

En el capítulo político también vemos que Estados Unidos está cada vez menos en capacidad de sostener ante su población una participación en conflictos externos. De hecho, ahora conocemos que el apoyo de Estados Unidos a Israel en sus ataques a la franja de Gaza

está dividiendo a la población y está generando un conflicto político de cara a las elecciones, que puede ser determinante para la candidata demócrata. Evidentemente hay una población que sí está protestando en relación al rol que juega Estados Unidos, como ya lo hemos visto en meses anteriores, sobre todo en las protestas estudiantiles. Esta población está preocupada y comprometida en condenar la postura que ha tomado Estados Unidos en esos ataques, y sobre todo en el sostenimiento financiero de esa masacre.

Las debilidades que enfrenta Estados Unidos, además en su orden interno, y sobre todo en su capacidad de cohesión política y social, se deriva en esta pérdida de legitimidad. Asimismo, debemos tomar en cuenta los serios problemas internos que padece la nación norteamericana como la inexistencia de un sistema público de salud, la imposibilidad de hacer frente a fenómenos de salud pública como la obesidad, la drogadicción, la dependencia a los fármacos o la recrudescencia de grupos armados tipo paramilitares, grupos de extrema derecha, ultranacionalistas.

Existe un deterioro que podríamos llamar cultural o de valores, que en el orden interno de Estados Unidos impacta, porque afecta los cimientos de lo que ha sostenido la hegemonía estadounidense y el imaginario que ha proyectado a nivel mundial. Persisten también las implicaciones del colonialismo, con la presencia del racismo en las estructuras sociales que pesan especialmente sobre las poblaciones afroamericanas y también sobre las poblaciones indígenas en sus territorios.

En el capítulo internacional, Estados Unidos mantiene su esfuerzo para proteger sus intereses en sus zonas de influencia, en Asia, sobre todo en Japón, Corea del Sur, Taiwán y Australia y, además, frente a su mayor enemigo, China. Esta decadencia o este descenso hegemónico de Estados Unidos que presenciamos, frente al ascenso evidente, sobre todo en términos económicos, de China, cuyas inversiones se generan gracias a un capital sobreacumulado que se hace presente en muchas latitudes. Estas inversiones, en forma de despojos, se expresan en

pérdidas de soberanía para muchos países, especialmente en América Latina, donde China ejerce una fuerte presencia que le permite ejercer un cierto control e influencia estratégica, sobre todo en las áreas donde tiene intereses sobre las materias primas.

Se ha puesto en evidencia las estrategias del eje occidental y, sobre todo, Estados Unidos alrededor de la narrativa de la amenaza global. El discurso de norteamericano describe a China como el mayor protagonista de esa amenaza global. Lo cierto es que la expansión de China ha sido importante en el término económico. Por ejemplo, en América Latina y otros países, China ha concluido la firma de 18 tratados de libre comercio; además ejerce una fuerte influencia en África, donde ha logrado importantes relaciones en detrimento de Europa.

En ese marco, la estrategia de China es la de ejercer poder blando para contrarrestar la estrategia que ha sido similar desde Estados Unidos en el mundo. Evidentemente, Estados Unidos sigue llevando una ventaja estratégica en términos militares, pero la ventaja que le está llevando China en términos económicos está presente y es de destacar. Hay una difusión cada vez más relevante del idioma chino-mandarín en el mundo, sobre todo en el mundo de los negocios y en el mundo de la diplomacia, a través de la promoción de becas y viajes culturales, es decir, por parte de China hay realmente una estrategia en el mediano y largo plazo, que busca atraer a un público interesado en estos ámbitos y darle todas las facilidades para que pueda aprender el idioma en las mejores condiciones.

Finalmente, en este escenario no se puede eludir la presencia rusa y su capacidad militar, que, si bien es cierto -según previsiones- estaría derrotada, la verdad es que sigue en posiciones estancadas. Rusia no deja de ser la piedra en el zapato para el bloque del Oeste y sobre todo para la Unión Europea, que presencia en primera línea el conflicto y la permanente amenaza nuclear. Las alianzas de Rusia con China, también con Corea del Norte, incomodan cada vez más a Occidente. Siempre hay esta revisión de la Guerra Fría que está latente y que desdibuja los escenarios globales.

Estas potencias, sin excepción, tienen que seguir en una lógica de acumulación de capital para continuar ganando terreno y también reinvertir su capital sobreacumulado y tratar de evitar las crisis. En ese sentido, se generan estas guerras y conflictos no convencionales que ya no son simplemente para anexar nuevos territorios o para conquistar nuevos espacios, sino en aras de desequilibrar mercados y generar especulaciones financieras. Generalmente estos conflictos son seguidos de ajustes económicos, privatizaciones, recortes del gasto social. Estas crisis y estos desórdenes son aprovechados siempre, de alguna manera, para reforzar un sistema de libre mercado, con medidas cada vez más drásticas para las poblaciones. Es lo que Naomi Klein denomina *La Terapia del Shock*, y que cuando hacemos un recuento de algunas crisis y de cómo estas se van generando, encontramos elementos de esta estrategia, es decir, mayores recortes, con medidas drásticas en cuanto a los gastos sociales.

Las consecuencias de aquello, en términos de movilizaciones masivas de seres humanos, como efecto de estas crisis económicas, sociales y humanitarias, ahondan cada vez más las brechas de la desigualdad. Al mismo tiempo, generan mayores políticas securitizadoras en el tratamiento de los procesos migratorios. El modelo de producción, de acumulación de capital y de tensión que existe a nivel global, ha cambiado de manos, de unas viejas hegemonías a unas nuevas, generando cada vez más tensiones. Estas tensiones, al ser a nivel global, ya no pueden ser manejadas o enfrentadas desde lógicas nacionales.

Los estados también están adoptando nuevos roles en los que ya no son los contenedores de la regulación del poder y los garantistas de las libertades de las poblaciones. Están hoy conectados con intereses que son funcionales a los mercados para facilitar el fortalecimiento de intereses transnacionales y de un sistema de libre mercado.

En ese sentido, en cuanto a los sistemas de inteligencia nacionales, como hemos visto, tienen cada vez más dificultad para enfrentar los fenómenos globales. Eso nos plantea también la necesidad de preguntarnos: *¿A quién sirve esta inteligencia estratégica? ¿Qué tipo de infor-*

mación recaudan y para qué tipo de intereses? En el momento que se retroalimenta y que se vuelven a planificar las prioridades estratégicas de inteligencia, habrá que preguntarse cuáles son esas prioridades y bajo qué intereses se planifican. Aquello sobre todo cuando constatamos que los estados están cada vez más ligados a intereses transnacionales o de libre mercado, en alianza, con agencias subsidiarias privadas que también manejan la herramienta de inteligencia, pero para fines que estratégicamente ya no son colectivos, sino que responden a intereses particulares. Las preguntas centrales que hay que tener en mente son entonces: *¿A quiénes están sirviendo los servicios de inteligencia? ¿Cómo se puede seguir encarando esta inteligencia hacia el futuro?*

Finalmente, y para poner el foco en la región de América Latina que nos interesa particularmente nos preguntaremos: *¿Cómo impactan todos estos fenómenos globales en el entorno de América Latina?*

En el escenario de América Latina, y salvo algunas excepciones, como son los países de mayor envergadura como México, Brasil o Argentina, los países más pequeños son los más impactados por las luchas de las hegemonías. Al ser considerados por las potencias como países marginales, son necesarios de controlar para que sus políticas internas y externas sigan orientadas a satisfacer los intereses y necesidades que acabamos de describir en el acápite anterior.

Se han caracterizado tres grandes ejes para verlo de forma más sintetizada. Primero abordaremos el impacto que se genera en América Latina en cuanto al agotamiento de los suelos, de los recursos naturales y de la inminente crisis ambiental.

Las economías de la mayoría de los países de la región latinoamericana están basadas en la producción de materias primas, estas sean agrícolas o extractivas, y cuyos precios dependen de las fluctuaciones de los mercados internacionales. En ese sentido, la extracción y explotación de materias primas requiere cada vez de más extensión y uso de los suelos, los cuales están, evidentemente, cada vez más agotados y escasos. Eso sin contar, como el ejemplo más fehaciente, la depreda-

ción que ha sufrido en los pocos diez últimos años la selva amazónica, considerada como el pulmón del mundo.

La expansión agrícola, petrolera, minera, maderera, tiene un impacto cada vez más importante e irreversible sobre el medio ambiente y, sobre todo, sobre las poblaciones en los territorios donde se viven estos despojos. En estas condiciones, la dependencia de los países periféricos sigue siendo alta, reduciendo las posibilidades de modificar las estructuras productivas y asegurar condiciones futuras. Es decir, los países de América Latina, al ser primos exportadores, todavía no consiguen encontrar el momento para pensar una nueva matriz productiva que podría transformar del todo sus economías.

El segundo eje que se plantea es la debilidad institucional. Los sistemas institucionales son endeble, primero, frente a la corrupción y a la penetración de estructuras criminales organizadas. En los diez últimos años, en América del Sur, la penetración del crimen organizado, no solamente del narcotráfico, pero del crimen organizado en general, en los entes sociales e institucionales ha sido agresiva. Este es un fenómeno transnacional, global, que requiere de una cadena logística de suministros y de personal que afecta a todos los eslabones de las sociedades. Por lo tanto, se ha extendido bajo los mismos esquemas de cualquier industria transnacional, con servicios, pero en este caso, que provee de servicios ilícitos.

Al tratarse de estructuras criminales que requieren de ejércitos, es decir, de un recurso humano importante, generalmente reclutan a su personal en los barrios y zonas marginadas de las ciudades. En efecto, en la mayoría de los países de la región latinoamericanos son casi nulas las políticas sociales que garantizan la educación, los servicios básicos, lo que a la larga genera desesperanza, hambre y marginalidad. Muchos jóvenes se ven sin futuro y encuentran en las estructuras criminales una forma de sobrevivencia, y también de arraigo cultural identitario. Todas estas estructuras criminales funcionan gracias a altos niveles de corrupción institucional.

Finalmente, como tercer eje, trataremos la inestabilidad política que es otro de los mayores desafíos que se registran. Presenciamos unos cada vez más altos niveles de polarización interna en los países; un descontento que se traduce en protestas populares y medidas excepcionales, que también derivan en una desafección hacia los partidos políticos tradicionales y una búsqueda de nuevos líderes y figuras políticas que podrían generar otro tipo de esperanza. Evidentemente aquello no garantiza mejores niveles de gobernabilidad, pues los populismos y las figuras populistas que aparecen en la escena política si bien generan un gran impacto de marketing con promesas estafalarias, al final, en el término del ejercicio de la gobernabilidad, resultan bastante desastrosas. Esa inestabilidad genera inseguridad y también descontento, desconfianza, en el papel de los estados y en el papel de los gobernantes. Por lo tanto, otra vez, de alguna forma, ya no se espera nada de los gobernantes.

Lo que hemos descrito, sobre lo que sucede en el mundo, podría servir para plantear algunas preguntas finales.

Primero, *¿cuál debería ser el papel de la sociedad civil en la toma de decisiones?* Aquello plantea esta arista de reflexión en cuanto a la participación y responsabilidad de la sociedad civil en el ejercicio de la democracia y, por tanto, de las decisiones.

Otra pregunta también podría ser, *¿qué mecanismos de contrapoder a los estados-nación existen?* Estos estados-nación que ya no sirven a los intereses colectivos, nos invitan a pensar: *¿Qué otros mecanismos podemos imaginar y que tomen también un rol en la toma de decisiones? ¿Es posible pensar en otras arquitecturas de gobernanza para enfrentar estos fenómenos globales?* Vemos que efectivamente con el ejemplo de la Unión Europea como bloque, que suponía ser más cooperativo, tampoco se ha logrado contener o enfrentar ciertos fenómenos.

Y más específicamente, volviendo a lo que hemos tratado hoy: *¿Es la inteligencia estratégica una herramienta útil para imaginar esas nuevas arquitecturas?* En este sentido me refiero a cuando retroalimentamos,

cuando vemos que las decisiones no funcionan, *¿Podemos utilizar ese mismo ciclo de la inteligencia para imaginar nuevas arquitecturas para justamente enfrentar los fenómenos?* Esas son las preguntas sobre las que podemos seguir reflexionando.

SEGURIDAD INTERNACIONAL: NUEVOS DESAFÍOS

*Ana Vanessa Cárdenas**

El terrorismo y el crimen organizado han experimentado transformaciones significativas en las últimas décadas debido al auge de nuevos actores. La **seguridad internacional** ha cambiado su agenda y enfrenta nuevos desafíos y, a pesar de ello, se pretende combatirlos con estrategias del pasado. Esto no está funcionando debido a las nuevas modalidades y perfiles de actores criminales que alteran las estructuras del sistema internacional, que ya es anárquico, y que desafían su funcionamiento. A la vez se mimetizan en él, se aprovechan de la globalización, y por lo tanto el panorama se vuelve aún más complejo

Lo más básico para entender de qué estamos hablando cuando nos referimos a la **seguridad**, es que es coyuntural y, por ende, dinámica, pues implica distintos riesgos. La definición de la RAE, dicta que la seguridad es “estar libre de preocupaciones y de problemas”. Sin embargo, las “preocupaciones” y “problemas” tienen cierto grado de subjetividad.

Otra definición es: “el sentimiento de estar a salvo de cualquier daño que pueda ser infligido por otros”. Y, por último, hay que considerar “la subjetividad de las amenazas o antagonismos, versus los eventos reales”.

Es muy importante entender que la seguridad es algo que no se ve, pero sí se percibe y, como dicen los mercadólogos, “la percepción es

* Dra. en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM, Licenciada en Relaciones Internacionales y Master en Análisis Político y Medios de Información por el TEC de Monterrey. Profesora del Magister en Estudios Internacionales y del Diploma de posítulo en Seguridad Internacional y Estudios Estratégicos en el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

realidad”. Hoy en día, las encuestas de seguridad miden los niveles de percepción, es decir, qué tan seguras se sienten las personas. Por eso también se cuestiona mucho la forma en que los medios de comunicación transmiten la información y quiénes son los actores, tanto en el ámbito interno como externo, ya que emiten discursos o fijan las agendas de seguridad. Como decía Michel Foucault, el **miedo** -la sensación de preocupación frente a una amenaza- es el sentimiento que vuelve más manipulables a los individuos o a las sociedades. Cuando el discurso de la seguridad o de la inseguridad crece, las personas están incluso dispuestas a permitir que se alteren, disminuyan o incluso que se eliminen ciertos derechos y libertades individuales. Por eso es tan delicado entender hasta qué punto se exageran o se aprovechan con fines comerciales o políticos los temas de seguridad en todos los ámbitos.

A modo introductorio, hay que hacer las diferenciaciones entre los diversos tipos de seguridad, y más hoy, ya que estamos pasando por momentos complejos en términos de seguridad en todo el mundo. Hay ciertas estrategias de **seguridad nacional** o de **seguridad pública** frente a las amenazas de la seguridad internacional que, de pronto, parecieran creativas y funcionales, pero que resultan regresivas y disfuncionales en todo sentido.

La seguridad nacional, básicamente, busca la protección de los elementos que conforman a los Estado y que estén libres de todo peligro o amenaza. Es fácil entender la seguridad nacional como algo externo, es decir, contra aquel enemigo externo que amenaza la supervivencia del Estado: esta es la seguridad del realismo.

Si algo ha sido la constante fuente de la riqueza, naturalmente, de los reinos -y después de la Paz de Westfalia, de los Estado- es el suelo, la tierra, los recursos. La cantidad de territorio es una fuente de poder duro muy importante, no solo por su extensión, sino también por la cantidad de recursos que pueda contener. En algún momento, en el mercantilismo, los metales preciosos, fueron clave. Ahora también nos enfrentamos a escasez de recursos como el agua, incluso se espera que haya guerras en el siglo XXI propiciadas por la escasez del agua,

otro ejemplo determinado por la situación territorial es el clima. Estar en una posición geográfica con un determinado clima puede ser un factor positivo o una amenaza para la supervivencia de las personas.

Estas **amenazas externas** tradicionalmente se consideraban una amenaza al territorio. El gran Imperio Romano de Occidente sucumbió así: por las violaciones bárbaras, por las violaciones a las fronteras, que son reconocidas con el paraguas jurídico que construyen los tratados de Westfalia de 1648. Y es en ese momento en el que se empiezan a conformar los Estado nacionales con ejércitos nacionales y no con mercenarios, para poder salvaguardar los elementos básicos del Estado frente a una amenaza externa.

Por ello, la seguridad nacional queda en manos de los ejércitos o de las fuerzas armadas. Es decir, en todas las fronteras -marítima, aérea, terrestre-, las fuerzas armadas están capacitadas para eliminar cualquier amenaza externa y garantizar la sobrevivencia y supervivencia de los elementos del Estado, en un sistema internacional anárquico donde se defienden los intereses nacionales, principalmente la soberanía y la integridad territorial.

Este término de **seguridad nacional** está muy identificado, tradicional e históricamente, con el **realismo**, un paradigma militarista en el que estos elementos tienen como base la legitimidad weberiana del uso de la fuerza en manos del Estado. Pero también con el paradigma estatocéntrico, el paradigma westfaliano, donde la seguridad nacional está a cargo del principal actor del sistema internacional que -para el realismo- es el Estado.

Morgenthau, padre del realismo, sostiene que el gobierno debe tener suficiente poder y capacidad militar para evitar que otros Estado ataquen sus intereses nacionales y para defenderlos por medio de la guerra. El gran teórico de la guerra, Clausewitz, habla justamente de que, además de estos elementos tangibles -el territorio, la población y gobierno- los Estado también tienen elementos fundamentales, simbólicos, que hacen que la población se una y que haya cierto ámbito

de gobernabilidad. También esos elementos pueden ser atacados. Por ejemplo, Clausewitz hablaba de los lugares simbólicos: las capitales, como la clave o la llave de los Estado. Es también importante señalar que hay dos elementos básicos de actuación con el exterior, y que son los más directos de los Estado en el sistema internacional. Uno es la Política Exterior y el otro es la seguridad. Y esos dos elementos son materia muy importante de vínculos y de nexos, y son los dos elementos que, principalmente, definen las relaciones internacionales de los Estado y se retroalimentan con la seguridad nacional.

Para entender cuáles son estos elementos que tutela, custodia o defiende la seguridad nacional, hay que entender que esta tiene que ver con las amenazas que enfrentan los Estado, y que estas se definen no de manera lineal, sino también de manera circunstancial. Se relacionan con su geografía, con la composición social, con las capacidades del Estado -que pueden ser mayores o menores-, pero también con un tema temporal. No existen las mismas amenazas en un determinado momento de la historia que en otro. Por ejemplo, Estado Unidos, después de la Guerra Fría, empezó a sufrir ataques terroristas que, en otro momento de su historia, a principios del siglo XX, eran impensables. No había forma de calcular un atentado como el del 11 de septiembre. Hoy está muy analizado. Hay una serie de estrategias a nivel internacional para tratar de evitar o minimizar ese tipo de riesgo. Hasta el día de hoy existe una divergencia entre muchos de los Estado sobre qué es lo que entienden por terrorismo. Entonces, también tiene que ver con un contexto temporal, con la geografía. Es por eso que países como España o Inglaterra -en su momento- desarrollan la llamada “armada invencible”, porque sus principales amenazas venían por mar. Hay otros países que tienen ciertas fronteras o vecinos complejos y que, entonces, tienen que desarrollar sistemas terrestres de defensa.

La composición social también es muy importante. Vimos en su momento a los Reyes Católicos en España, que sabían que, para gobernar y tener estabilidad dentro de un país y evitar una amenaza interna, era importante que hubiera una población medianamente homogénea, culturalmente similar. Y es uno de los motivos por los que expulsan

moros y judíos e imponen una misma religión y un mismo idioma para todos, para que tuvieran un paraguas cultural que los uniera y que, de alguna manera, evitara un disturbio interno. Países, por ejemplo, como Etiopía, que tiene varias etnias, muy diferentes y que se sienten poco representadas frente a un gobierno, continuamente luchan por el poder político y no han logrado tener una estabilidad importante, tienen problemas complejos como en Oromía y en Tigray. Es decir, la composición social también puede representar una amenaza a la seguridad nacional, a la existencia misma del Estado.

La defensa de la seguridad nacional, prácticamente, se enfoca en las fronteras y los territorios de los Estado. Sin embargo, esta seguridad nacional también ha sufrido a lo largo del tiempo una serie de nuevas amenazas después de la Guerra Fría, que van más allá del territorio y la soberanía.

La teoría de la **interdependencia** nos menciona que hoy la seguridad nacional se enfrenta a desafíos muy similares a los de la seguridad internacional: nuevos problemas que afectan recíprocamente a ambos tipos de seguridad, nuevos actores que complejizan y participan en la resolución de estos conflictos y nuevas formas de resolución que ya no implican solamente el uso de la fuerza. La seguridad nacional ya no puede estar única y exclusivamente en manos de un solo Estado porque hoy aquello que haga un Estado tiene repercusiones en otro y, por lo tanto, se vuelve una seguridad nacional interdependiente, donde la propia seguridad de cada uno de los Estado requiere de la cooperación de otros. Y, sin ella, los Estado quedarían inseguros.

Sin embargo, esta seguridad ya no se limita al uso de la fuerza. Históricamente, se ha comprobado que a mayor seguridad en términos de ejército y armamento que tenga un Estado, más inseguro se vuelve el escenario internacional. Aquello que se conoce como la “paradoja de la seguridad” es un ejemplo claro. En la Primera Guerra Mundial, los Estado habían desarrollado una industrialización importante, sobre todo en el sector armamentístico, y parecía que, con el Concierto de Viena, este equilibrio multipolar de las grandes monarquías europeas,

había una relativa paz pero era una “paz armada”, porque cada vez se iban armando más los países. ¿Qué ocurre si tienes un vecino con un poder simétrico al tuyo? Tratas de superarlo y te armas también, porque puede ser una amenaza importante. Por tanto, cualquier conflicto o pretexto -como fue el asesinato del archiduque Francisco Fernando de Austria- desata un conflicto de escala internacional. Por eso, después vienen todos estos tratados que buscan justamente el desarme o la no proliferación de armas nucleares. Porque, más allá de ser un elemento disuasorio, como sostienen hoy los miembros del Consejo de “Inseguridad” de Naciones Unidas, se vuelve muy inseguro e inestable el escenario internacional.

Por ende, también comienzan a diversificarse las formas de garantizar esta supervivencia del Estado. Empieza a haber otros temas, que ya no son solamente la seguridad per se. Se observa que hay otras amenazas importantes que no solamente son aquellas de violencia directa, como lo es una guerra. Así, se empieza a buscar un nuevo escenario de cooperación, y no únicamente mediante el uso de la fuerza. Estos nuevos escenarios se dan paralelamente al surgimiento de los nuevos actores internacionales, como son los Organismos Internacionales Gubernamentales -es decir, aquellos formados por Estado- como Naciones Unidas, la OMS, la FAO, etc., y Organismos Internacionales No Gubernamentales u organizaciones de la sociedad civil -como Human Rights Watch, Amnistía Internacional, etc.-; empresas trans y multinacionales; e incluyendo, a partir de finales del siglo XX, nuevos actores transnacionales como lo es el crimen organizado.

De modo que cuando transitamos de las Guerras Mundiales y de la Guerra Fría, se observan otras amenazas importantes, como las ecológicas, el crimen organizado, nuevas formas asimétricas de daño y violencia, como el terrorismo.

Para algunos autores, como Barry Buzan, los ejes de la seguridad nacional de todos los Estado son:

- La seguridad militar, para defender la integridad territorial.

- La seguridad medioambiental, que incluye las medidas para defender el ecosistema, las medidas energéticas y los recursos naturales.
- La seguridad económica, para evitar las amenazas internas, garantizar recursos, igualdad, estabilidad, independencia y evitar crisis.
- La seguridad social, la identidad del colectivo, que se sientan bien representados. Hoy, con el hartazgo político y las pocas garantías de futuro en las nuevas estructuras políticas, es complejo alcanzar una seguridad social que tenga a las poblaciones satisfechas con niveles de vida aceptables; también incluye el idioma y las tradiciones.
- La seguridad política, donde se respeten los procesos, las estructuras e instituciones fuertes que legitimen la existencia del Estado a través de la resolución de conflictos y de las respuestas a las demandas sociales.

SEGURIDAD PÚBLICA Y SEGURIDAD NACIONAL

Son cuestiones diferentes que actualmente se confunden, en parte, porque se están utilizando las fuerzas armadas -que, tradicionalmente, deberían hacer funciones de seguridad nacional- para realizar funciones de seguridad pública.

¿Cuál es la diferencia? Esto tiene que ver con los tres tipos de seguridad. Primero, cuáles son los bienes a tutelar u objetos a defender. En la seguridad nacional, son los elementos del Estado: las fronteras, la soberanía, es decir, temas de supervivencia del Estado nacional. En la seguridad pública, son las personas. Es decir, tienen diferente magnitud. Los delitos de fuero común, para la seguridad pública, los cometen ciudadanos que tienen derechos y que, de alguna manera, al cometer estos delitos del fuero común, lo que hacen es impedir que

otro ciudadano -ese enfoque es muy interesante y es muy importante entenderlo- goce plenamente de sus derechos.

Es por esto que la existencia de las **policías** tiene que ver con la existencia del Estado nacional, pero también con la evolución de los derechos individuales y de los derechos humanos. ¿Por qué? Porque una vez que se establecen los paradigmas, lineamientos o regulaciones generales para la existencia del Estado nacional en Westfalia, ya no solo hay enemigos externos, ni solo se deben de cuidar las fronteras; ahora hay una población que legitima un gobierno, que vive en ese territorio y que se tiene que proteger. Estos derechos y libertades, abonan a que la población le otorgue la función al Estado de hacer que se cumplan: la seguridad, la propiedad, la libertad, la vida misma. Entonces, no pueden ser tratados como un enemigo cualquiera, como se les trataba a los enemigos de la supervivencia del Estado. Y, por eso, surgen las policías. No surgen solamente para evitar delitos; las policías surgen para defender y para garantizar que los ciudadanos puedan gozar, ejercer y cumplir sus deseos, sus libertades, sus derechos. Es decir, las policías tienen que ser garantes de esos derechos humanos y, cuando se ven alterados, tienen que actuar en contra de un ciudadano que está alterando esa capacidad de los otros de gozar de sus derechos. Entonces, surgen para eso: para ser garantes de los derechos humanos y para garantizar que se puedan ejercer por parte de la sociedad. Y, cuando hablamos de que entonces las fuerzas armadas hagan funciones de orden público, hablamos de una implosión histórica, ya que se generó a las policías como una evolución de los derechos de los ciudadanos.

Entonces, la magnitud de las amenazas a defender también nos da por resultado la magnitud de cómo se deben atender y a quién se le asigna dicha protección. La seguridad nacional implica amenazas a la supervivencia del Estado y es defendida por los ejércitos, con uso legítimo de la fuerza. La seguridad pública, por su parte, se centra básicamente en las personas y sus derechos, y es atendida por las policías como garantes de estos derechos. En el caso chileno, el Ministerio del Interior y actualmente, el nuevo Ministerio de Seguridad Pública se encarga de velar por la seguridad pública con las diferentes policías:

la PDI y Carabineros. La defensa nacional se encarga al Ministerio de Defensa.

Con esa perspectiva sobre las diferenciaciones entre seguridad pública y nacional -que tiene que ver con las amenazas y con los bienes que tutelan o defienden-, la **seguridad internacional** está en la misma línea. Para entender aquello que defiende, o aquellas amenazas ante las cuales tiene que actuar la seguridad internacional, son aquellas que se ciernen sobre los actores del sistema internacional y sobre los efectos que esas amenazas o enemigos generen en torno a este sistema internacional. Es decir, las amenazas sobre el sistema de actores tienen que ver tanto con los nuevos como con los tradicionales actores internacionales: Estado, organismos, empresas, etc.

Respecto de la seguridad internacional, hay una articulación de debates respecto a los fenómenos que le son concernientes. Muchas veces, como estos actores son los Estado, se confunde con la seguridad nacional. Pero ¿qué nos indica que un tema pertenece más bien a la seguridad internacional y no solo a la seguridad nacional? La respuesta es que a través de la única y pura acción de un Estado no se logra una estrategia eficaz que pueda terminar o pueda gestionar correctamente esa amenaza.

Hay dos visiones respecto de estas amenazas sobre el sistema internacional; una dice que las amenazas no han cambiado, que siguen siendo las mismas que en la Guerra Fría -como las armas nucleares, las guerras, etc.-, siguiendo el paradigma estatocéntrico y clausewitziano. Pero hay otra que sí plantea que hay cambios cuantitativos y cualitativos: cuantitativos, en que hay una mayor cantidad de temas y actores que afectan; y cualitativos, porque son más heterogéneos, porque los actores del sistema internacional ya no son únicamente los Estado, lo que genera una mayor complejidad respecto al impacto temático de la agenda de la seguridad internacional.

Entonces, ¿quién toma decisiones en seguridad internacional? En gran parte son los grupos de poder. Los invito a darle un repaso a es-

tos grandes temas de la agenda internacional, o a la “orden del día”, sobre quién decide, quién obedece y cómo y con respecto a qué se establecen estos temas en el tablero global -basado en los trabajos de Galtung (1992) y Attiná (2001)- que tiene que ver con el análisis del discurso de los grandes actores internacionales y de cómo van fijando la agenda internacional.

La perspectiva clásica -las teorías clásicas de las relaciones internacionales-, como la realista, reconoce únicamente la toma de decisiones de los Estado, las amenazas a la supervivencia del Estado y sus intereses. Como intereses del Estado, se habla de conservar el poder e incrementarlo. En la visión *clauswitziana*, el uso de la fuerza es necesario; es fundamental que se sepa que los Estado tienen esta capacidad y que están dispuestos a usarla. Finalmente, ese es el poder: la capacidad de ejercer sobre otro una presión para que tome decisiones que, en otro contexto, no habría tomado, o sin la influencia de otro determinado acto. Ese es el gran objetivo de los realistas, que se basan en estudios estratégicos que incorporan el uso de las fuerzas armadas con fines políticos. Clausewitz decía que la guerra es la continuación de la política por otros medios y, la política también se puede entender como la continuación de la guerra por medios diplomáticos. Así, estos estudios tradicionales de la guerra se enfocan en la seguridad nacional como una seguridad prioritaria que va más allá de la seguridad internacional, y que la cooperación solamente se logra mediante el interés del Estado de incrementar su poder, y que siempre hay una asimetría de este poder en el sistema internacional.

Como les mencionaba -para ir cerrando esta parte teórica-conceptual de la seguridad internacional-, las perspectivas teóricas contemporáneas sí reconocen que existen hoy actores no estatales que también participan, definen la agenda de la seguridad internacional y que son amenazados por estos nuevos desafíos o amenazas a la seguridad internacional. Además, se reconoce que hoy pueden buscarse estrategias que no sean militares, porque lo militar no resuelve todo. Por ejemplo, el **cambio climático** es una amenaza a los elementos del Estado, a la supervivencia misma del Estado, pero no se puede atacar de manera

unilateral, es decir, con el paradigma estatocéntrico solamente como un problema de seguridad del Estado y tampoco se puede resolver por medios militares o con el uso de la fuerza.

Respecto de estas nuevas amenazas a la seguridad internacional, hay autores que mencionan que la definición tradicional de estas nuevas amenazas no aplica para las naciones periféricas, porque, aunque se puedan ver afectadas, la resolución de estas naciones periféricas queda, de alguna manera, adscrita a la dependencia que tienen de actores industrializados o actores con más poder en el sistema internacional. La seguridad se define en relación no tanto a los problemas que aquejan al sistema internacional, sino a las debilidades o vulnerabilidades internas y externas que los Estado no son capaces de resolver, es decir, aquellas problemáticas o desafíos que debiliten significativamente las instituciones estatales o la presencia territorial, al Estado nacional, y que pueden ser a través de afectar la legitimidad de un gobierno, la cohesión social o los medios de cohesión a disposición del Estado.

Se mencionan también nuevos conceptos como el de “seguridad humana”, que ya no tiene que ver únicamente con la violencia directa, sino con seguridad también alimentaria, medioambiental, económica, social y muchas otras aristas.

PANORAMA DE CONFLICTOS ARMADOS

El año 2021 cerró con 32 casos; el 2020 había cerrado con 34 casos; y el 2023 cerró con 33 conflictos armados. Parecía que con la pandemia iba a haber un impasse entre conflictos, pero en muchos casos se incrementaron. Lo que más me interesa es que:

- En el caso de los conflictos internos -entendiendo por conflictos internos cualquier problema que está al interior de las fronteras del Estado nacional y que no afecta al exterior, es decir, que se queda en el Estado-, en el 2021, el 9% de los 32 casos fueron conflictos internos; en el caso del 2022-2023,

el 12% de los conflictos.

- Conflictos internacionales -que es lo que estábamos más acostumbrados a ver en el siglo XX, entre dos o más Estado, es decir, que un país entra en conflicto con otro, como en la guerra, en una invasión, como Rusia-Ucrania-, en 2021, solo fue un 6%; en 2022, 9% de este tipo.
- Conflictos internos-internacionalizados -es decir, conflictos que surgen al interior del Estado nacional, pero no se quedan ahí, sino que se extienden a ser un conflicto entre otros Estado-: 85% en 2021 y 79% en 2022.

Es decir, estamos hablando de que aproximadamente el 80% de los conflictos armados que hoy se extienden en el mundo surgieron por un problema de orden interno, incluso de seguridad nacional derivado de amenazas en el seno del Estado. Estos casos, principalmente internos-internacionalizados, se extienden por dos temas: demandas identitarias y de autogobierno -es decir, etnias o determinados grupos sociales que no se sienten reconocidos por el Estado-, o cuestionamientos del sistema político, económico, social o ideológico del Estado, lo que lleva a disputas políticas domésticas que se internacionalizan.

Esto se entiende si vemos, por ejemplo, los casos de África, como el Congo. El Congo tiene problemas muy importantes respecto a la explotación del coltán y de los diamantes, y la población se siente muy poco representada por estas oligarquías; por lo tanto, empiezan a migrar y, por ejemplo, los vecinos empiezan también a incurrir en piratería para robarse los recursos. Entonces, empieza a haber este tipo de situaciones que incorporan ya a otros vecinos por la migración.

El caso de Yemen es también muy interesante, ya que es la principal crisis humanitaria que hay en el mundo. Yemen tiene un tipo de guerra civil, pero el problema no se queda ahí, porque hay mucha migración hacia los países vecinos, que ahora también están incorporando elementos al conflicto. Además, hay un apoyo directo de Arabia Saudita

y Estado Unidos al gobierno, y a los “rebeldes” los apoya Irán. Irán, para presionar a Arabia Saudita y a Israel -que es un socio estratégico de Estado Unidos-, tiene la mal llamada “media luna” iraní distribuida en el Medio Oriente: en Siria, en Irak, con Hezbolá en el Líbano. Entonces, se convierte en un conflicto internacional que, por ejemplo, ahora con el tema de Israel con Hamás, también hace que se active el problema de Yemen y, vemos que empiezan a bombardear barcos estadounidenses en la zona. Es un problema que surge en el interior, pero que se activa desde lo internacional, y también activa a otros países desde lo nacional.

NUEVOS DESAFÍOS A LA SEGURIDAD

En cuanto a los grandes nuevos desafíos que estudiábamos:

- Se habla mucho de la inteligencia artificial, pero en realidad no es la inteligencia artificial el gran reto o desafío; el tema es la **desinformación que genera**. Ahí es donde está el tema central, que se ve como un riesgo a la seguridad internacional, porque crea escenarios ficticios y de riesgo, es decir, hay una gran desinformación que puede generar problemas fuertes.
- Las **pandemias**, todos vimos estas escenas que parecían de una película. Si nos hubieran dicho seis meses antes de la pandemia que íbamos a vernos en esa situación, ninguno lo habría creído. Además, vimos que la pandemia nos afectó a todos por igual, pero que los Estado trataron de resolverla de forma unilateral.

Aquí vemos, por ejemplo, cómo estas nuevas tareas de las Fuerzas Armadas no se cuestionaron. Por ejemplo, el apoyo en caso de desastres naturales o el apoyo en pandemias es una de las nuevas tareas de las Fuerzas Armadas que la gente sí percibe como positivas. Es decir, cómo el ejército ayudó a salvaguardar medicamentos e instalaciones estratégicas, pero también a llevar las vacunas, por la capacidad que tiene de llegar a lugares donde nadie más puede. La pandemia nos

demonstró que hay situaciones que un Estado no puede enfrentar de forma aislada, a pesar de que así se trató de hacer, pues no se logró de manera rápida ni unilateral.

- La **migración**, los **refugiados**, los desplazados. Migración sabemos que es, básicamente, el desplazamiento voluntario de aquellos que buscan una mejor condición de vida, que se van por amor, como expatriados por trabajo, que se van a probar suerte, etcétera. Los refugiados, son todos aquellos que se van porque su vida corre riesgo y, por lo tanto, quedan bajo el paraguas de la regulación o las convenciones y protocolos para los refugiados, y gozan de derechos diferentes a los de los migrantes. Y los desplazados -de quienes poco se habla-, a diferencia de los refugiados, no tienen este paraguas jurídico o esta defensa del derecho internacional. Los desplazados también se van porque su vida corre riesgo, pero no cruzan las fronteras. Esa es la diferencia. Y, entonces, tienen muy pocos instrumentos jurídicos a los cuales se puedan adscribir o amparar.

- El **cambio climático**, que también es una cuestión de seguridad porque genera alteraciones en el sistema. Obviamente, la gente trata de migrar, pero realmente no hay migrantes climáticos, digamos, 100% puros, sino que migran por muchas otras condiciones derivadas de dicho problema. Pero el cambio climático también genera problemas políticos, de sequía, alimenticios, lo que lo convierte en un problema y una amenaza importante. Toda la franja del Sahel, en África -que aparte del cambio climático- tiene una serie de problemas. Hay un mito respecto a que los africanos migran a Europa. No es cierto; la mayor migración africana es intrarregional, es decir, interna en África. Normalmente, el africano se va al país más cercano que tiene mejores recursos, y el africano que ya llega a Europa es porque tiene un nivel un poco mayor de educación y recursos económicos que le permiten hacer toda esa travesía a Europa.

- El **terrorismo** también es una de las grandes y nuevas amenazas, principalmente este terrorismo transnacional, es decir, que se genera a partir de un grupo que actúa con integrantes de muchos países y que ataca también en diferentes Estado. Es decir, un terrorismo transnacional, pero, sobre todo, el de inspiración religiosa, que se ha vivido después del 11 de septiembre.
- El crimen organizado es una de las grandes amenazas que hoy vive no solo América Latina, sino el mundo, y que es transversal a la seguridad pública, nacional e internacional.

CRIMEN ORGANIZADO

Es un gran actor transnacional que se ha sabido aprovechar muy bien de la globalización, posee las siguientes **características**:

- Su principal objetivo es el **económico**.
- Tiene una **estructura vertical, jerarquizada y bien localizada**. Las pandillas o bandas son más horizontales. Aquí, en cambio, existe una estructura claramente jerárquica y vertical.
- Cuenta con **actividades especializadas**. El crimen organizado necesita contadores, administradores, médicos, etc., que cumplen una serie de funciones. En el caso del narcotráfico, por ejemplo, requieren químicos. Así, tienen estructuras muy especializadas.
- Posee una importante **capacidad de poder criminal**, que ejerce a través de diferentes dimensiones: económica, delictiva, social y política, como veremos a continuación.

En cuanto a la **estructura**, requiere especialización, profesionalización y jerarquía (vertical). Se dedican a realizar negocios ilegales. Además, tienen una significativa capacidad de establecer redes con otros

grupos criminales, así como con grupos políticos y de la sociedad civil, generando un daño. Esto es importante mencionarlo, porque cuando hay una apropiación cultural del crimen organizado, la frontera entre quién es el enemigo -si es el gobierno o el crimen organizado- comienza a desdibujarse.

Entre las **actividades** que realiza, el crimen organizado busca básicamente tener el monopolio de aquellas que le generen utilidad. Provee bienes y servicios ilegales para los que fue constituido y ejerce la **depredación del mercado**, es decir, acabar con otros competidores, tanto legales como ilegales. La ilegalidad es fácil de aplicar contra otro cartel o grupo de la mafia, pero también se dirige contra actores legales, como políticos o miembros de la sociedad, que obstaculicen la obtención de ganancias por parte de estos grupos.

Además, si bien estos grupos tienen una actividad prioritaria, se van **ramificando** en diferentes tipos de delitos, que van desde aquellos basados en el mercado y que no dañan la integridad de las personas -por ejemplo, la piratería, como la falsificación de ropa, la piratería en la música o en las películas-, es decir, son provisión de servicios para la satisfacción de una demanda, pero donde no se daña a las personas, o al menos no directamente.

También existen los **delitos predatorios**, donde sí hay una creación de víctimas, vulnerándose los derechos de una determinada persona, tanto en su propiedad como directamente -por ejemplo, el robo, el secuestro-. Finalmente, están los **delitos de gobernanza ilegal**, donde ya hay un ejercicio del poder del grupo delictivo sobre la sociedad: es el llamado *pizzo*, o “derecho de piso”. *Pizzo* es el término usado en Nápoles, en el sur de Italia, y el “*derecho de piso*” es lo que se conoce en América Latina como el dinero que se le paga al crimen organizado para que deje operar a los comerciantes -por ejemplo, de negocios legales-. En el caso de México, por ejemplo, los agricultores de la palta (aguacate), del limón, etcétera, deben pagar un “derecho de piso” para que los dejen cultivar o para que los camiones con su mercancía pasen por las carreteras donde están los retenes de determinado grupo, garan-

tizando así que no les roben el camión. Es decir, el crimen organizado va carcomiendo la sociedad a través de todos estos delitos.

Respecto a la **estructura criminal**, es básicamente uno de los elementos prioritarios y fundamentales para entender si es o no delincuencia organizada. Les mencionaba que los delincuentes chilenos no son crimen organizado internacional; son delincuentes internacionales porque son individuos que pasan tres meses en Italia, tres meses en España, o entran y salen del país, es decir, porque tienen una intensa actividad en diferentes países, pero no tienen **una estructura**, no hay un jefe, no hay un capo. Sí es cierto que tienen redes porque tienen parientes en un país u otro, pero no hay toda una estructura especializada y jerarquizada donde ellos mismos puedan crear pasaportes, generar redes que los saquen de un país y los lleven a otro, o lavar dinero. Es algo mucho más complejo. No, ellos tratan de vender lo que roban, transportarlo al país, pero básicamente tampoco van a tener una empresa inmobiliaria con la que muevan el dinero que ganan robando las bolsas de los turistas. Son delincuentes internacionales porque operan en varios países, pero no es crimen organizado porque no hay una estructura con las características que vimos hace un momento, es decir, una estructura delincencial o criminal donde hay un acuerdo entre estos criminales, entre estos delincuentes, y que tiene un impacto directo en la comisión de un delito.

Por **poder criminal** me refiero a la capacidad que tiene un determinado grupo del crimen organizado de imponer a cualquier sujeto social -es decir, a las personas, a las instituciones, a un gobierno- condiciones para que puedan desarrollar sin obstáculos sus actividades delictivas.

Existe una expresión de este poder criminal, que es la capacidad que tienen de ejercer **violencia física y simbólica** frente a estos actores sociales, es decir, una violencia con uso de poder que ha ido *in crescendo*. Estos grupos tienen armamentos -misiles Barrett, etcétera- que poseen ejércitos de países industrializados y que gran parte de los países latinoamericanos no tienen. Han llegado a un uso ilegítimo de la fuerza con el cual representan una gran amenaza para los Estado.

Lo que buscan es permanecer, expandirse y ser peligrosos para que no se atrevan a desafiar su poder. Es decir, tienen una gran capacidad de ejercer ese poder.

Y aquí regreso a las bases y a lo primero que mencioné, que era la riqueza y la importancia del **territorio** históricamente. Por eso es una gran amenaza: porque el crimen organizado busca acaparar o controlar el territorio. El control y la apropiación de los espacios les permiten tener un vínculo directo con el comercio, con el poder cultural, y con la apropiación de la actividad delictiva. Pero esto va in crescendo hasta lograr controlar el espacio también político de estos lugares. El crimen organizado abarca desde lo mínimo: desde el narcomenudeo, la venta de armas comunes, etcétera. Hay que recuperar las canchas de fútbol, las cárceles, los parques, hay que recuperarles el espacio. Tomemos en consideración cómo se llaman los carteles: Cártel de Cali, el Cártel de Medellín, el Cártel de Sinaloa. Tienen nombres de espacios, de control de territorio. Aquí entra en colación la frase de Sun-Tzu: “El territorio puede ser ventajoso si lo tomas, y ventajoso al enemigo si él lo conquista”.

Esto es lo que los gobiernos no entienden: el crimen organizado ha cambiado. No estamos hablando del mismo crimen de hace cuarenta o cincuenta años. No se le puede atacar y controlar igual. Se necesita una gran capacidad de **inteligencia** y de **fiscalización del dinero**, porque lo que busca el crimen es vender, es decir, obtener utilidades. Y también hay que **controlar la demanda**, porque mientras haya demanda será casi imposible acabar con el narcotráfico. Es importante el control del territorio, porque, históricamente, la ocupación del territorio la debería tener el Estado. Pero como el Estado está dejando espacios, los está ocupando el crimen organizado. Cuando uno ya ve que hacen sus entierros y andan paseando con la carroza y echando balazos, y que se sabe que cuando hay fuegos artificiales en los puertos es porque llegaron las drogas, eso no es que el crimen organizado haya llegado hace unos meses. Eso quiere decir que el crimen organizado ya está cómodo, porque ya se puede visibilizar, ya puede ejercer el control de los espacios.

Entonces, el control o monopolio de las actividades ilícitas y criminales en un área determinada es lo que buscan: controlar todo lo que sucede en un determinado territorio, hasta llegar a ejercer una autoridad. Eliminar la competencia, sobrevivir como cartel o como grupo prioritario a través de la violencia que puede llegar a tener expresiones cuasimilitares.

Una vez que llegan, y empiezan a apoderarse de esos pequeños espacios físicos y del negocio, también van acaparando los espacios de la vida pública. Las dos fases más altas -digamos, los dos escalones más altos de la pirámide- son cuando **capturan de forma avanzada al Estado**.

Cuando hay una intervención por medio de coimas, amenazas, etcétera, a ciertos individuos o grupos o empresas legales, se busca manipular e influir en la formulación de leyes, decretos, regulaciones, políticas públicas, para lograr obtener ciertos beneficios a corto o largo plazo -principalmente que tengan que ver con esta generación de utilidades que favorezcan al cartel, aunque afecten al Estado nacional y al interés público-. Pero aquí todavía se interviene a los individuos.

Llega un momento en que hay toda una **reconfiguración cooptada del Estado**. Y esta reconfiguración cooptada quiere decir que ya hay una intervención directa en la vida política y pública de los países. Cuando el mismo cartel tiene personas -quisiera yo decir “infiltradas”-, pero estas no son infiltrados criminales en los gobiernos: muchas veces los mismos políticos tienen esta doble función, son socios del cartel y están también en la vida pública. No es que del cartel se hayan pasado para allá, es decir, ya hay como una bidireccionalidad, en la que la carrera política y la carrera criminal inician y van en paralelo. Otras veces hay un cruce de un lado hacia el otro. Pero en esta forma, ya se controla directa y profundamente la actividad política de la sociedad, reconfigurando el sistema político de forma conveniente al crimen organizado.

A mi juicio, en Chile todavía no se llega a esta parte de la reconfiguración cooptada, pero sí hay evidencia de que hay una **captura avanzada en desarrollo del Estado**. Cuando uno ve que un grupo

delictivo puede construir un mausoleo en un parque, en un espacio público, con una alcaldía, un municipio y carabineros presentes, y a pesar de ello, lo lograron construir. Y no lo hicieron en media hora, en una noche: estuvo por varios días, por semanas, meses en algunos lados. Entonces, quiere decir que ya hay una capacidad de enfrentarse sin miedo y con confianza al Estado. Todavía en Chile no hemos visto que se vincule directamente a un senador, a un ministro, incluso a un jefe de las Fuerzas Armadas, como ocurre en otros países, colaborando directamente dentro de un cartel.

Hay algo muy marcado entre las diferentes organizaciones. La mafia italiana es crimen organizado, las tríadas chinas son crimen organizado, los carteles mexicanos y colombianos son crimen organizado, pero son diferentes. Y aquí está la diferencia: en su momento, la mafia italiana tuvo grandes problemas de enfrentamientos con el Estado muy vistosos en los años noventa. Entonces, estos enfrentamientos salían constantemente en los medios y, por lo tanto, se legislaba más. Muchos estudios muestran que cuando algo sale mucho en los medios, se empieza a legislar más sobre ese tema en los congresos. La mafia italiana entonces empezó a tener otra estrategia: en lugar de atacar políticos de alto rango o secuestrarlos, se va a las esferas más bajas de la política, a cuestiones mucho más locales, que no son tan mediáticas ni tan llamativas. Y eso hace que ya no salgan tanto en los medios, que se legisle menos, y hoy pareciera que la mafia italiana ya no causa estos problemas o que está debilitada. Y no: la mafia italiana tiene mucha más fuerza que antes, incluso se ha podido extender hacia el norte de Italia, donde antes no había podido, y tiene muchos negocios. Algunos de estos grupos, como la ‘Ndrangheta, tienen grandes vínculos en Brasil, por ejemplo, y han llegado también a América Latina con fuerza, pero de forma muy silenciosa. En el caso del narcotráfico, les gusta que se les vea.

El tipo de crimen que ha llegado a Chile, que es más parecido a los carteles, está muy influido principalmente por los **carteles mexicanos** y por el **Tren de Aragua**. Es un crimen al que le gusta que se le vea. Y todos saben, por ejemplo, que cuando salen los fuegos pirotécnicos

en determinados puertos, como el de San Antonio, pues es que acaba de llegar la droga. Entonces, uno no se imagina que ellos anunciaran cuando les llega la mercancía.

Considero que en Chile está en desarrollo esta **captura avanzada del Estado**. No se ha llegado a la reconfiguración todavía del Estado, pero hay que tener mucho cuidado, porque están acaparando grandes espacios públicos que se les han dejado, y porque las policías no están tampoco tan seguras de poder enfrentarlos con los elementos que tienen hasta el día de hoy.

DIMENSIONES DEL NARCOPODER

Una de ellas es la **dimensión delictiva**, que empieza desde la disputa y confrontación entre los grupos y organizaciones delictivas; lo que conocemos como “la lucha de las plazas”. Estos términos -que eran tan comunes en otros países como México- ahora se empiezan a volver parte del lenguaje cotidiano en Chile.

Cuando uno ve balaceras y muchos crímenes en un determinado territorio, es porque se están enfrentando por el control del territorio, las famosas disputas por la plaza. Normalmente, una vez que un cartel o un grupo toma el control de ese territorio, empieza a haber una relativa paz. De hecho, por ejemplo, el ejército en México prefiere estar en territorios que ya estén tomados por un cartel que en aquellos que no, porque entonces tienen que intervenir en estas luchas de poder, que son muy sangrientas porque hay muchas víctimas.

Pero llega otro momento en que, una vez que ocurren estas disputas por la plaza y que hay un grupo criminal que controla, se lleva a cabo el acuerdo entre organizaciones o la *Pax Narco*, donde incluso grupos criminales contrarios se llegan a unir en contra de un tercero. Como que ya saben que ellos dos son competidores, pero si llega alguien más, se pueden unir para sacar a un tercero. Incluso hay lugares muy pacíficos -en México se hablaba de la ciudad de Querétaro, de la ciu-

dad de Mérida, etc.- donde no ocurre absolutamente ningún delito, es un Edén, y es donde viven, pues, las familias de los narcotraficantes. Donde ahí no hay atentados, viven las esposas, viven los hijos, y hay una *Pax Narco*.

La *dimensión política* va desde la subordinación al poder político, es decir, empiezan a ejercer esta intervención, donde el poder político les dice lo que tienen que hacer hasta determinado punto para dejarlos operar: “en esta zona no, en esta sí”, “tienes que darnos tanto dinero”, “no quiero ciertos delitos, otros sí”, “solo vende drogas, pero que no haya secuestros, porque si no te quito el control a ti, se lo doy a otro grupo”, o las cuestiones hacendarias, la evasión de impuestos, etc.

A un momento en el que ya es el grupo criminal el que le dice lo que tiene que hacer al poder político. Donde ya la amenaza no viene por parte del poder político de no apoyarlo, sino del grupo al poder político, al punto de llegar a lo que hablamos ya de un **narcoEstado**. Por ejemplo, en México, en las últimas elecciones -que, bueno, fueron unas elecciones enormes, también hay que decirlo, más de veinte mil cargos a elección- hubo treinta y dos candidatos muertos y trescientos atentados contra candidatos y actores políticos de la elección. Es decir, a los candidatos que no están de acuerdo, que no han podido corromper, no se les deja llegar. O aquellos candidatos que son impuestos por el cartel y que tienen pocas posibilidades, bueno, el cartel se encarga de eliminar a los otros para que pueda llegar el candidato que le sea más favorable.

La **dimensión social**, y esto es muy, muy interesante -eso es en lo que hay que tener mucho cuidado porque es casi un camino sin regreso-, es el control violento sobre la población. Es decir, amenazar a la población para que no diga nada, que muchas veces vendan cosas o les den información, etcétera, mediante la violencia, hasta llegar a acuerdos de convivencia con la sociedad, que les dan cierta legitimidad. Es decir, hay carteles que incluso llegan -el cartel de Sinaloa siempre ha acusado al cartel de Jalisco, en el caso mexicano, de ser muy violento-. Entonces, llegan y cuelgan mantas de que se acabó el control violento

y que ellos van a pacificar, y además construyen la iglesia, la escuela. Y hay poblaciones que, por ejemplo, existe el *huachicoleo*, que es como la extracción de las tuberías de petróleo, de gasolina, etcétera -se llama *huachicoleo* esa extracción ilegal-, y hay pueblos en todo México que se dedican a eso, al *huachicoleo*. Entonces, pueblos de dos mil personas donde las señoras cuidan todo aquello, que son los barriles y las garrafas que se roban; los niños están en las carreteras avisando si va la policía, es decir, dedicados todos a esta actividad ilegal, que es una de las actividades que ha ido diversificando el narcotráfico. Entonces, llega a haber un acuerdo de convivencia donde la gente -incluso ha habido imágenes- de determinadas poblaciones que ven la entrada de las caravanas narcos y la gente los recibe con aplausos, porque les traen cierta estabilidad y desarrollo a las poblaciones.

La **dimensión cultural** hace referencia a cuando la sociedad se acostumbra a convivir con el narcotráfico. También ha cambiado el perfil del narcotraficante. Los primeros que fueron aprehendidos en México -Carlos Quintero, por ejemplo- eran campesinos muy humildes. Ahora, varios de estos han estudiado administración en universidades de Estado Unidos, van a las subastas de Sotheby's, están en las mejores escuelas, y la gente se empieza a acostumbrar a convivir con eso.

Asimismo, tenemos la imagen de la **Santa Muerte** y los otros dos santos: **San Judas Tadeo** y **Malverde** -santos cien por ciento narcorelacionados con los narcos-; en los lugares donde se encuentran es porque hay presencia de narcotraficantes. Y San Judas Tadeo, tradicionalmente, es uno de estos santos a los que se les encomienda, y hay oraciones donde los narcos le piden a Dios que las balas atraviesen al otro cartel.

Las **narcoseries**: “El cartel de los sapos”, “La reina del sur”, con actores importantes, guapos, exitosos, demuestran el poder que tienen. “Buchonas” también muy de moda. Son las esposas y novias de los narcos. Al pecho en México se le dice “buche”, es una forma coloquial de decirlo, pero como ellas se operan y se ponen muy grande el pecho, entonces les dicen buchonas. Entonces, hay una convivencia, y hay un poder cultural en el **narcocorrido**, por ejemplo, que se va instaurando.

Pero esta dimensión cultural es la que es tan difícil luego de desarraigar de la sociedad, donde ya se vuelve una cultura, una parte cultural de la misma sociedad, y le da cierta legitimidad al crimen.

La frase “todos los caminos llevan a México” es porque México inició con la llegada de los chinos, en una migración importante a principios del siglo pasado, que vendían opio a Estado Unidos, y los mexicanos rápidamente dijeron: se puede sembrar perfecto en Sinaloa y lo empezaron a vender ellos con el Estado que los dejaba operar. Poco a poco también empezando a cambiar del opio a la marihuana, en este mismo Estado, en Sinaloa. Así se crea el Cártel de Sinaloa. Después hicieron varios acuerdos con los carteles colombianos, cuando se les empieza a perseguir en sus rutas a Miami. Y porque además México nunca ha producido cocaína; empieza a producir, pero en realidad México nunca ha sido un productor. Hoy es un gran productor de fentanilo, pero no de cocaína. Entonces, México normalmente vende producto colombiano.

Hay varias **rutas** que son importantes para llevar el producto de Sur y Centroamérica a Estado Unidos: la ruta del Golfo, la ruta del Pacífico, la ruta del Centro de México, y ciertos Estado que hacen las conexiones y que sirven también para almacenar producto. Esto hacia el sur, por ejemplo, Ecuador sirvió para almacenar mucho tiempo producto y distribuirlo, y hoy es un gran socio de estos grupos que incluso son los que llevaron al asesinato de Villavicencio, pero que están auspiciados y tienen conexiones importantes con los carteles mexicanos.

¿Por qué México se ha vuelto el gran creador de carteles a nivel internacional?

Incluso desplazando a los colombianos, se debe a la **vecindad con Estado Unidos**, porque tiene un gran conocimiento de las rutas, Estado Unidos pasó de ser un país de paso a ser un país consumidor, un gran mercado. Además, la ley antinarcoóticos en Estado Unidos se empieza a generar en 1914, y en México en 1920. Entonces, en ese

desfase, México aprovecha para ir creando una estructura delincuenciales fuerte y controlar la venta de opio. Después también de morfina, con cierto patrocinio del Estado, empiezan a sembrar marihuana, y se va sustituyendo el opio con morfina, marihuana, y fortaleciendo a los grupos delictivos de Sinaloa, hasta convertirlos en el gran Cártel de Sinaloa. Cuando Kissinger empieza a controlar ciertas rutas de los carteles colombianos y el narco en Sinaloa, entonces toma fuerza un nuevo cartel, que es el Cártel de Guadalajara, que de ahí se desprenderá el Jalisco Nueva Generación después, a manos de Félix Gallardo y Caro Quintero. Cuando estas rutas del Caribe empiezan a ser muy patrulladas, las rutas de Pablo Escobar desde Estado Unidos, empieza a haber una negociación de los carteles mexicanos para encargarse del transporte del producto colombiano hacia Estado Unidos.

En este contexto hay un punto muy importante en la historia de México, que es el asesinato de un agente de la DEA, Enrique “el Kiki” Camarena. Enrique Camarena además da uno de los golpes más importantes a los carteles en México, de muchos millones de dólares. A Héctor Berrellez -el agente enviado por Estado Unidos para investigar el asesinato- se le acaba de suicidar su hijo, y entonces decidió que no tenía nada que perder y que iba a revelar lo que encontró en esta averiguación sobre el asesinato de este agente de la DEA. Y él lo que afirma es que la orden de matar a este agente no provino de los carteles mexicanos ni de las policías mexicanas, sino que fue un acuerdo entre las agencias mexicanas con la CIA. Cuando Héctor Berrellez empieza a infiltrarse en el narco y a ver las grabaciones de las torturas a este agente de la DEA, siempre escuchaba a alguien cubano que no reconocía en ninguno de los carteles, y después se entera de que ese cubano era un agente de la CIA, que lo que le preguntaba a Camarena era si sabía quiénes estaban del lado de Estado Unidos en contubernio con los carteles mexicanos, y Camarena lo sabía, y es así por lo que lo matan. Lo que expone algo obvio: ¿cómo van a pasar los mexicanos a Estado Unidos esa cantidad de droga, si no hay también una complicidad de Estado Unidos?

Es un problema bidireccional. El problema no es solo el narcotráfico en México; el problema también son **las armas y el consumo en Estado Unidos**. Después de este asesinato, desaparece la Dirección de Investigación y Combate al Crimen Organizado en México, se captura al gran capo del Cártel de Guadalajara, Miguel Ángel Félix Gallardo, y ahí empieza la fragmentación de los carteles. Por eso hoy hay tantos en México.

Hay toda una cuestión lingüística de decir que los carteles son de determinado territorio, y eso los empodera. Entonces, siempre me gusta mencionar quién es el jefe de ese cartel, más que el nombre del territorio, aunque yo sé que todo el mundo los conoce por el nombre del Estado. Tenemos:

- El Cártel de Tijuana, de los hermanos Arellano Félix.
- El Cártel de Juárez, de los Amado Carrillo.
- El Cártel de Sinaloa, del Chapo Guzmán, que, bueno, como ustedes saben, ha sido varias veces aprehendido, se ha fugado por túneles, en motocicleta, en helicóptero, y ya finalmente esta última no.

Hay dos facciones dentro del Cártel de Sinaloa: una controlada por los **Chapitos** -ya también a varios de sus hijos se les ha capturado- y otra que era la del **Mayo Zambada**, que también se le acaba de aprehender. Hay una desinformación ahí, no se sabe si lo aprehendieron o se entregó él, y uno de los hijos del Chapo está en Estado Unidos, para que no lo dejen en México y pueda gozar de la protección de testigos protegidos.

- El Cártel del Golfo de Juan Nepomuceno

Todos estos también fueron tomando más poder tras la muerte en los noventa de Pablo Escobar.

En 2006, en México, con el gobierno de alternancia del PAN, de Felipe Calderón, se creó una nueva estrategia, la llamada “**guerra contra**

el narco”, que consistía en enfrentar directamente a los carteles. Fue un sexenio de mucha violencia entre el Estado y los carteles, y uno de los más favorecidos fue una facción del Cártel de Guadalajara, que estaba a cargo de Miguel Ángel Félix Gallardo, y que forma lo que hoy se conoce como el **Cártel de Jalisco Nueva Generación**. Ese grupo estaba conformado por ex miembros del Cártel de Sinaloa, y era una facción que luchaba contra los **Zetas**. Los Zetas eran un grupo de militares de alto rango, de inteligencia, que originalmente atacaban al crimen organizado, al narco, y que después conforman su propio grupo de narcotraficantes. En la historia de los carteles en México, los más sangrientos han sido los Zetas, y ellos se enfrentaban con este brazo armado del Cártel de Sinaloa, que, para poder enfrentarlos, se fue armando, se fue especializando, y después forma parte del Cártel de Guadalajara. Se convierte más tarde en el Cártel de Jalisco Nueva Generación, específicamente en el 2011, y distribuyen principalmente en Los Ángeles, Nueva York, Chicago y Atlanta.

La DEA, en 2011, identificó al Cártel de Jalisco Nueva Generación como uno de los grupos delictivos más importantes del crimen organizado a nivel internacional. Está entre los cinco más relevantes del mundo. Distribuye metanfetaminas, cocaína, heroína y actualmente fentanilo, y en México tiene presencia en 24 de los 32 Estado. “**El Mencho**”, Nemesio Oseguera, es su líder, y ha ganado mucha popularidad por vídeos donde hace referencia a su solidaridad con la población y a cómo ha aniquilado a otros grupos criminales, como los Zetas -que ya mencioné-, los Caballeros Templarios, y también al Cártel de Sinaloa.

El Cártel de Sinaloa, que opera desde los años ochenta, ha tenido altas y bajas, pero sigue siendo, junto con el Cártel de Jalisco Nueva Generación, uno de los dos más importantes. Su gran líder ha sido el Chapo Guzmán, y los Chapitos fueron aprehendidos en 2019 y 2023, y últimamente -como les decía-, en 2024, también el último de los Chapitos y el Mayo Zambada.

Estos carteles tienen control del narcotráfico en los siguientes países: Canadá, Estado Unidos, Guatemala, El Salvador, Honduras, Costa

Rica, Panamá, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia, Chile, Uruguay, Argentina, Senegal, Gambia, Guinea-Bissau, Guinea, Sierra Leona, Liberia, Costa de Marfil, Cabo Verde, Ghana, Togo, Benín, Nigeria, África Occidental, Sudán, Reino Unido, Holanda, Alemania, Francia, Portugal, España, Emiratos Árabes, India, China, Filipinas, Malasia, Indonesia y Australia.

¿Qué pasa con los carteles mexicanos en América Latina?

Hay una gran desigualdad, y entonces se aprovechan de las pandillas locales. Hoy el Cártel de Jalisco y el de Sinaloa, claro que tienen presencia, por ejemplo, en Chile. Lo que les interesa hoy a los mexicanos es el **control de los puertos y de las fronteras en Chile**. Porque Estados Unidos, desde luego, sí quiere drogas -o sea, no es que no quiera que pasen, pero quiere las que él quiere, y gestionadas de una determinada forma-. El fentanilo le está saliendo muy caro a Estados Unidos: le mata la población económicamente activa muy rápido, y hay que invertir muchísimo en programas sociales. Entonces, está bloqueando las rutas que vienen de Asia, que traen los precursores químicos para producir fentanilo en México, para que no lo puedan fabricar.

Entonces, ¿qué está haciendo México? Pues está buscando otras rutas en el Pacífico para recibir precursores y para después mandar fentanilo también. Lo que les interesa ahora es seguir distribuyendo cocaína colombiana en América Latina, pero ellos se encargan de la logística: control de fronteras, puertos, etc. Y cuando empezamos a ver pequeñas dosis de fentanilo, es porque están pagando con producto. Hoy es muy difícil pagar grandes cantidades en efectivo porque hay mayor fiscalización, así que se empieza a pagar con producto.

GUERRAS RUSIA-UCRANIA Y HAMAS-ISRAEL:

ANTECEDENTES, IMPACTO, ALCANCES ESTRATÉGICOS,
CONSECUENCIAS INTERNAS Y GEOPOLÍTICAS

*Gilberto Aranda**

LA GUERRA RUSIA-UCRANIA

Analizaremos la faceta histórica del conflicto ruso-ucraniano. Esto que vemos en el mapa es la *Rus de Kiev*, que es como se denominaba a ese proto-estado formado entre el siglo VIII y X por vikingos varegos de la actual Suecia, que remontando el curso del río Dniéper fundan una serie de ciudades. Dos de las cuales, la más importante es Nóvgorod, se va a transformar en un emporio de intercambio comercial, particularmente para la zona báltica, y lo que va a ser la capital de irradiación de este proto-estado que será la capital Kiev.

El grave problema es que Kiev y el mundo ucraniano es parte del origen de dos estados, es parte del origen del Estado de la Rusia actual y es parte del origen de Ucrania.

También, debemos tener en cuenta a la Bulgaria del Volga y cómo ello conformarán un proto-estado. Además del mundo tártaro, que es en definitiva el que estaba instalado en Crimea.

Pero este proto-estado de Kiev, que es el original llamado así Estado ruso, porque de ahí viene la idea de la *Rus*, de la *Rus de Kiev*, va a desaparecer.

* Doctor en Estudios Latinoamericanos, Universidad de Chile. Magíster en Estudios Internacionales, Universidad de Chile. Magíster en Derechos Humanos Contemporáneos, Universidad Internacional de Andalucía, España. Magíster en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos, Universidad Alberto Hurtado. Licenciado en Historia y Licenciado en Comunicación Social y Periodista, Universidad de Chile.

Alrededor de 1240 existen unas hordas mongolas que arrasan ese territorio y ese hecho crucial de la irrupción mongólica, quienes van a arrasar esa línea estepárica en torno a la *Rus de Kiev*, siendo un hecho crucial. En Rusia deja huella y explica cómo en ese lugar más adelante se forman los estados de Ucrania y particularmente Rusia. Fíjense además como en este período desaparece Bizancio.

En la ideología imperial rusa serán invisibilizados. Rusia se siente parte de la herencia del imperio Bizantino, la tercera Roma y, en ese contexto, hay algunas influencias no declaradas como el mundo tártaro.

Entonces, el origen de Rusia y Ucrania ocurre en el siglo XIII y XVI, durante la desaparición de la *Rus de Kiev* y la posterior formación de 15 estados, a partir de los habitantes que poblaban las diferentes áreas de Kievan Rus. Entre ellos estaban Vladimir Suzdal, origen de Rusia, y Galitzia Volynia, de Ucrania.

Como se van formando principados, hay algunos muy importantes como el principado de Lituania. En el siglo XIII se produjo la invasión tártara, constituyéndose la Horda de Oro, cuyos herederos desde 1441 son 3 Khanatos: Kazán y Astracán (con existencia hasta el siglo XVI) y Crimea hasta 1783. En el siglo XIV el Principado de Lituania anexionó los territorios de Chernigov y Novgorod-Severski, Podolia, Kiev. El Khanato de Crimea invadió Galitzia y Podolia, mientras la zona transcarpatia pasó a Hungría.

Lo interesante es que el cinturón de gravitación del mundo ruso se va a trasladar desde el sureste en Kiev hasta la frontera boscosa y pantanosa de Moscú. Más bien al nororiente, tierra del nororiente de este mundo primitivo ruso. Es decir, el centro de gravedad se va a desplazar desde Kiev a Moscú.

Moscú, que -en cambio- acaba de cumplir hace 30 o 40 décadas sus 800 años de vida, es mucho más joven que Kiev y claramente más vieja que una ciudad como San Petersburgo. Su capital posterior, que va a ser la Moscovia en torno a Moscú, a su vez va a luchar contra

este principado de Lituania y va a absorber, al mismo tiempo que lucha contra el principado de Lituania, los Khanatos de Kazán y Astracán.

Crimea entonces se hace parte del mundo ruso, de la Moscovia, que gira en torno a Moscú desde 1783 hasta 1954 aproximadamente, cuando administrativamente pasa a Ucrania, es decir, Crimea estuvo más tiempo en poder de Rusia que lo lleva bajo Ucrania.

Por lo tanto, vamos a ver que hay una competencia entre ambos principados, el principado de Moscovia y el principado de Lituania. El principado de Moscovia es mucho más exitoso en esto, en lo que es absorber los antiguos khanatos tártaros o túrquicos que son Kazán y Astracán. En cambio, el principado de Lituania va a establecer en el siglo XVI una unidad -al mismo tiempo que Moscovia está absorbiendo estos khanatos- con Polonia y ahí va a aparecer lo que se llama la mancomunidad polaco-lituana.

El último actor que hay que tener en cuenta en torno a los antecedentes del conflicto para después entrar a lo que es el conflicto ya más actual, es la presencia de los Cossacks o cosacos. El mundo cosaco es este grupo humano de nómades de las estepas. Es resultado de este mundo de hibridaciones. La clase dirigente originalmente eran vikingos varegos, pero la base fundamental fue eslava oriental, que empieza un proceso de hibridación, incluso con los tártaros, con el mundo que viene de oriente. Esto va a dar como resultado el hombre a caballo, este guerrero que viene del mundo de las estepas, que se instala al sur de Rusia y la actual Ucrania.

Los Cosacos se organizaban en tribus, y una de las más importantes son los Cossacks de Zaporizhia o Zaporilla, una región que hoy día está en disputa, y más bien el mito también de los ucranianos es que serían descendientes de los Cosacos. Aquí podemos ver que el papel de los mitos en la conformación de los estados nacionales es fundamental, ya que los Cosacos no se podían proyectar y decir, nosotros vamos a dar origen a una nación ucraniana, sin olvidar que algunos se quedan en Rusia.

Confrontan con los tártaros de Crimea, ese Estado tártaro, ese este túrquico que queda hasta 1783, confrontan con la mancomunidad polaco-lituana y confrontan con Rusia. Lo interesante es que estos cosacos, que se instalan en Ucrania, fundan un Sich, que es una confederación tribal, algunos dirían también proto-estado, que va a ganar relevancia política y militar, incluso para atacar a Polonia y controlar Kiev. O sea, son los siguientes dueños de la región en torno a Kiev, por eso se le reivindica el mito nacional ucraniano.

De hecho, en 1648 van a fundar un Estado, un Hetmanato, declarando la independencia de Polonia, que continuó atacando a este nuevo Estado. Ante dicha presión pidió protección a Rusia. Moscú y el Hetmanato firmaron en 1654 el Acuerdo de Pereyaslav, iniciando su integración en Rusia.

En cambio, la integración de Crimea va a ser recién en 1783. Entonces, recapitulando, lo que existía originalmente, antes del fin del primer milenio, era un Estado de Kiev, que no es la Ucrania moderna, sino que es un Estado antiguo que va a dar origen tanto a la actual Ucrania como a la actual Rusia.

¿Qué tipo de disputas son las que vemos en estos grupos?

Aquí lo que vemos son básicamente disputas territoriales. No estamos ni de cerca con la idea de Estado-nación moderna y la idea de soberanía que nace en el siglo XVII, lo que existe es la idea de dominio, territorio y el acceso a recursos.

El factor religioso empezará a contar mucho, pero no es el principal elemento de confrontación, la tradición, el culto es muy parecido porque son ortodoxos. Hay una diferencia con el Khanato de Crimea y con el Imperio Otomano, pero los cosacos de esta zona tienen un culto ortodoxo, al igual que Rusia.

Hacia fines del siglo XVIII cualquier atisbo de autonomía en esa región, que posteriormente sería Ucrania, no existe. Los cosacos hablaban más bien del dominio de las estepas y de la hermandad cosaca.

En 1783, el khanato de Crimea fue anexionado por Rusia. A fines del siglo XVIII quedó abolida la autonomía de Ucrania. En 1796, Ucrania -situada en la orilla izquierda del Dniéper- se convirtió en la provincia de Malo Rossiya (Rusia Chica).

Entonces ¿qué tan lejos podemos encontrar un Estado ucraniano como tal? Uno tiene que decir en 1917. Lo que había antes de esa fecha era otra cosa, que hoy puede ser reivindicada y mitificada. En abril de 1917, la Asamblea Nacional de Ucrania se reunió en Kiev y en noviembre proclamó la República Popular de Ucrania, apareciendo por primera vez un Estado nacional moderno.

El 1 de noviembre de 1918, la República Popular de Ucrania Occidental fue declarada después de la desintegración del Imperio Austro-Húngaro. Luego, el 22 de enero de 1919, la República Popular Ucraniana y la República Popular de Ucrania Occidental se unificaron. Por lo tanto, durante 5 años, entre 1917-1922, existió un Estado independiente ucraniano.

En 1920, el este de Ucrania fue ocupado por los bolcheviques, pasando a ser la República Socialista Soviética de Ucrania. Polonia ocupó la parte del oeste de Ucrania y otras áreas del oeste pasaron a Rumania, Hungría y Checoslovaquia. Así, en diciembre de 1920, el Primer Congreso de los *Soviets* de Ucrania proclamó el poder soviético. Y, en diciembre de 1922, Ucrania participó del Primer Congreso de los *Soviets* de toda Rusia, aprobando la fundación de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).

Es importante tener en cuenta que en 1763 el khanato de Crimea fue anexionado por Rusia, por lo tanto, hasta 1783 fue parte del mundo tártaro. Y desde 1783 hasta 1954 siempre fue parte de Rusia, de la Rusia de los Zares, de la Rusia de los Romanov y después de la Unión

Soviética. Los cosacos controlaron el área colindante a Crimea, pero no Crimea. De hecho, los cosacos luchaban con los tártaros.

En 1954, el Secretario General del Partido Comunista de la Unión Soviética, Nikita Khrushchev, ex primer secretario del Partido Comunista de Ucrania, cede a Ucrania la región de Crimea, que hasta entonces formaba parte de la Federación Rusa.

Recién en el marco de las reformas iniciadas en 1985 por el presidente Mijail Gorbachov en la URSS, comunistas y nacionalistas ucranianos fundaron el Movimiento Popular Ucraniano por la Perestroika (RUKH), que reivindicó una mayor autonomía económica y política.

El 16 de julio de 1990, el *Soviet Supremo* (Parlamento) de Ucrania proclamó la soberanía de la república. El 24 de enero de 1991 la *Rada* aprobó el Acta de Independencia y convocó a un plebiscito para ratificarla. El 1 de diciembre de 1991, la población de Ucrania confirmó esta proclamación con el voto del 90,3% en favor de la independencia. Leonid Kravchuk, fue elegido como el primer Presidente. Así, Ucrania, Rusia y Bielorrusia, crean la Comunidad de Estados Independientes en diciembre de 1991.

Entre Ucrania y Rusia aparecen disputas en varios ámbitos, incluido el comando y el control de armas nucleares, la formación de un comando militar unificado, y el carácter y el ritmo de la reforma económica. Al final se desnucleariza a Ucrania y hay una base, que es la base de Sebastopol. Esta queda en Crimea, que es donde está la principal base naval rusa, que quedó en pleno territorio de Ucrania, y se hace un acuerdo en donde se les permite mantener una base en Ucrania, pero está la principal base naval de Rusia en el Mar Negro.

Y en estos años, desde 1991 hasta 2014, esa base naval siguió controlada por Rusia. Luego, en 2014, Rusia se reanexa Crimea.

La situación de Sebastopol no es extraña, porque ustedes pueden ver que hay varias bases rusas que se mantienen en otros territorios.

Así como Estados Unidos tiene su sexta flota en el Mediterráneo y tiene su quinta flota en el Golfo Pérsico. Rusia, a partir del fin de la URSS, acepta que aparezcan otras repúblicas, pero en el tema del control de las bases, ahí tienen mucho cuidado en mantener la presencia.

Recomendaciones Bibliográficas: me parece imprescindible leer tanto las visiones de autores rusos como de autores de Estados Unidos. Así uno puede hacerse una idea de este conflicto y la importancia que tiene para los asuntos internacionales: Lev Gumilev, Alexander Dognin, Samuel Huntington, Brezezinski.

Lev Gumilev

Una de las ideas más importantes de este autor es la de Eurasia, la primitiva idea de Rusia como un territorio euroasiático, por la confrontación a la que entraron los rusos en el siglo XIX.

¿Quiénes somos y de qué universo formamos parte?

En el siglo XIX la disputa más importante era lo que proponían los filoeuropeístas que decían que los rusos eran parte de Europa y, por lo tanto, no solamente vecinos de los estados europeos, sino que parte de alguna manera de Occidente. Los filomodernos, filooccidentales, penduleaban hacia Occidente, frente a los que dicen no, nosotros somos un tema muy distinto, nosotros realmente somos un mundo con unas raíces propias, eslavas y, por lo tanto, somos -o a lo más seremos- paneslavistas, la unidad del mundo eslavo. Esta es la respuesta eslavófila.

No obstante, Gumilev llega a otra respuesta. Tolstoy justo antes de Gumilev, a finales del siglo XIX, decía que el dilema de Rusia -que es un poco también el dilema de América Latina- es que no sabemos quiénes somos. La respuesta de Gumilev es: nuestro código (ruso) es un código euroasiático, somos la combinación de diversos pueblos que da como resultado el mundo ruso, y por eso hay mucho de tártaro en el mundo ruso.

Alexander Doguin

Este autor decía que este era un mundo rico precisamente por esa multiculturalidad. Esta idea es recuperada por el gurú académico de Putin, en su libro *El Misterio de Eurasia*, ahí es justamente donde señala que el destino de Rusia es Eurasia.

Samuel Huntington

Y frente a eso, es interesante leer a Samuel Huntington, quien, en su libro del año 1996, *The Clash of Civilizations*, va revisando que el gran problema de Ucrania en el futuro será Rusia, debido a las diferencias culturales presentes en el país. Frente a esto existirían dos soluciones: una es que Ucrania se divida en dos, una mitad para Rusia y la otra mitad que se pliegue a la Unión Europea como Estado independiente. La segunda opción es que se neutralice a Ucrania, que quede como un Estado neutral y, por lo tanto, que no haga parte ni de la Unión Europea ni mucho menos de la OTAN, y que las potencias se comprometan a respetar su neutralidad.

Zbigniew Brzezinski

Una tercera posibilidad es que Rusia intentara arrancar una buena parte del territorio de Ucrania, sino todo. Es lo que Brzezinski, consejero de la época de Carter -que escribió otro libro llamado *El Gran Tablero de Ajedrez Mundial*- señalaba, y sostiene que Ucrania es el agujero negro de la política euroasiática.

Rusia post-soviética y la llegada de Putin

En 1997, Borís Yeltsin y Leonid Kuchma, quien dirigía a Ucrania en esa época, firman un tratado de amistad, cooperación y asociación entre la Federación Rusa y Ucrania, y declaran basar sus relaciones en

los principios de respeto mutuo, la igualdad soberana, la integridad territorial, la inviabilidad de la frontera, la solución pacífica de la controversia, la no utilización de la fuerza ni la amenaza de la utilización de la fuerza, etc. Pero a partir del año 2000 llega al poder Putin, que tiene otro programa.

En este sentido, un primer elemento que es necesario aclarar es que Putin no es comunista. De hecho, el Partido Comunista es fuertemente vigilado. Pero sí Putin es un nacionalista que piensa que Rusia llegó a su máximo esplendor con Stalin, con otro nombre, Unión Soviética y, por lo tanto, va reivindicando todos esos hitos de grandeza de la Rusia pasada en los Romanov, como de la Unión Soviética, porque piensa que Rusia debe ser la potencia, una potencia regional, incluso con un estatus global.

Auge de tensiones y crisis política en Ucrania

Lo anterior lentamente comenzó a pesar en la política interna de Ucrania y reflejar el peso de la influencia rusa. En 2004, el candidato prorruso, Víktor Yanukovich, llega a la presidencia bajo acusaciones de fraude electoral, desencadenando una serie de manifestaciones conocidas como la *Revolución Naranja*, las cuales exigían transparencia democrática y un giro hacia Occidente.

Estas denominadas *Revoluciones de Colores* expresaban una aspiración de autonomización frente al tutelaje ruso. Como resultado, se repitieron las elecciones presidenciales, siendo elegido el ex primer ministro prooccidental Víktor Yúshchenko, quien asumió con la promesa de alejar a Ucrania de la órbita del Kremlin, acercándose tanto a la OTAN como a la Unión Europea.

Estos resultados electorales reflejaron la división y polarización del país. El noroeste apoyó a las fuerzas pro-occidentales, mientras que el sureste respaldó a las corrientes pro-rusas, recibiendo un mayor grado

de votos. Esta división se evidenció durante la crisis de Crimea entre 2013 y 2014.

Euromaidán y la anexión a Crimea

El movimiento conocido como Euromaidán o Revolución Dignidad se denomina a una serie de protestas y disturbios nacionalistas y proeuropeas en Ucrania. Comenzaron en Kiev la noche del 21 de noviembre de 2013, tras la suspensión, por parte del gobierno ucraniano, de la firma del Acuerdo de Asociación y del Acuerdo de Libre Comercio con la Unión Europea. Estas manifestaciones culminaron en febrero de 2014 con la destitución del presidente Víktor Yanukóvich, quién abandonó el país.

Pocos días después, grupos armados toman el control del Parlamento de la región ucraniana de Crimea, izando la bandera rusa. Entonces, Moscú procedió a anexionarse la península después de un referéndum celebrado el 16 de marzo, cuyo resultado mostró un apoyo mayoritario para la incorporación a la Federación Rusa.

Guerra en el Donbás y la escalada del conflicto

En abril de 2014, grupos separatistas prorrusos de la región oriental del Donbás (Lugansk y Donetsk) declararon su independencia, lo que desencadenó hostilidades que se prolongaron hasta 2022, dejando un saldo aproximado de 14 mil víctimas fatales. En mayo del mismo año, el empresario Petro Poroshenko fue electo Presidente con un programa prooccidental, marcando un punto de quiebre en las relaciones rusas-ucranianas.

Promesas incumplidas y la ampliación de la OTAN

En todo esto es importante tener en cuenta que, tras la disolución de la Unión Soviética, se sostuvo un proceso de negociaciones con Estados Unidos. En las cuales, el presidente George W. Bush se comprometió, con Mijaíl Gorbachov, que la OTAN no se expandiría hacia el Este, mientras Gorbachov asegurara la reunificación de Alemania y

entrada a Occidente. Sin embargo, desde entonces se han producido 6 ampliaciones de la OTAN.

Acuerdos de Minsk

Los Acuerdos de Minsk son dos pactos firmados en 2014 y 2015 por representantes de Ucrania, Rusia, la República Popular de Donetsk (RPD) y la República Popular de Lugansk (RPL) para instaurar una tregua en el Donbás. Estos tratados se negociaron bajo el auspicio de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), su objetivo era establecer un alto al fuego en el Donbás. No obstante, la ausencia de mecanismos efectivos hizo fracasar los acuerdos, lo que permitió que se originaran los acuerdos de Minsk II. Este nuevo pacto contó con la mediación de Francia y Alemania, y la ratificación del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Junto con el alto al fuego, se acordó la retirada del armamento pesado y un estatus especial para las regiones de Donetsk y Lugansk. Sin embargo, las discrepancias en su interpretación, sentó las bases para el estallido del conflicto a gran escala en 2022.

El estallido de la guerra

El 26 de enero de 2022, Rusia presentó demandas que incluían la exclusión de Ucrania de la OTAN. Frente a la negativa de Estados Unidos, quien sostuvo su política de “puertas abiertas de la OTAN”, se incrementaron las tensiones. El 2 de febrero, Estados Unidos envió 3.000 soldados a Polonia y Rumanía, con la finalidad de proteger a los aliados de la OTAN en el Este de Europa, en caso de cualquier efecto secundario de la crisis. A principios de febrero, durante los Juegos Olímpicos de Invierno de Pekín, Putin obtiene apoyo chino a su demanda de no permitir a Ucrania entrar en la OTAN. Mientras que, el Presidente francés, Emmanuel Macron, aspira -tras reunirse con Putin en el Kremlin- a resolver diplomáticamente la crisis. El 18 de febrero, el embajador de Estados Unidos ante la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, Michael Carpenter, afirma

que Rusia probablemente ha concentrado 169.000 y 190.000 tropas en la frontera bielorrusa. Al día siguiente, las fuerzas estratégicas de Rusia realizaron ejercicios supervisados por Putin. El 21 de febrero, Putin señala que Ucrania es parte integral de la historia rusa y reconoce la independencia de las regiones separatistas ucranianas, ordenando el envío de tropas bajo el argumento de protección. El 22 de febrero, Estados Unidos, Reino Unido y la Unión Europea, anuncian sanciones contra miembros del Parlamento ruso, bancos y otros activos. Alemania detiene la certificación final del gasoducto Nord Stream 2. Un día después, Ucrania ataca las posiciones del Donbás, frente a lo cual los líderes separatistas solicitan el apoyo de Rusia para rechazar la agresión del ejército ucraniano. El 24 de febrero, Rusia lanza una “operación militar especial” en Ucrania, iniciando una serie de ataques con misiles y artillería a las fuerzas y bases aéreas ucranianas, golpeando zonas de las principales ciudades en varios flancos. Los objetivos políticos declarados por Putin eran la desmilitarización, la neutralidad del país y la desnazificación. Putin esperaba una rápida victoria, replicando el modelo utilizado en Georgia en 2008 y en Crimea en 2014.

Implicancias regionales para Europa

La invasión rusa de Ucrania significó profundas consecuencias para Europa, tanto en el ámbito económico como político. Entre los principales efectos destacan:

- **Incremento en precios de la energía y bienes escasos:** Europa enfrentó un aumento importante en los costos de la energía, lo que obligó a varios gobiernos a intervenir en los mercados, estableciendo topes tarifarios y entregar subsidios a aquellas empresas afectadas, poniendo en duda los principios liberales que sustentaban su globalización económica.
- **Uso de la interdependencia como herramienta de coerción:** Las sanciones económicas contra Rusia y la transferencia de armamento a Ucrania evidenciaron cómo se

instrumentalizaron las relaciones de interdependencia como herramienta de presión política. A su vez, los países europeos comenzaron a aumentar su presupuesto en defensa.

- **Desplazamiento Forzado:** La guerra provocó más de 7 millones de desplazados, de los cuales 4.276.000 llegaron a Europa. Esto llevó a que se activara la Directiva de Protección Temporal, aplicada por 26 estados.
- **Debilitamiento de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC):** La incapacidad de la Unión Europea para definir y articular sus intereses estratégicos frente al conflicto evidenció la subordinación a Estados Unidos.
- **Oportunidad geopolítica no aprovechada:** Europa desaprovechó la oportunidad de forjar una relación más estable con Rusia en la primera década del siglo XXI.
- **División interna en Europa:** Se intensificaron las diferencias entre los países de Europa Central y Oriental, decididos a plegarse a la política Estados Unidos-OTAN y el eje París-Berlín, que busca una mayor autonomía estratégica y reducir la dependencia del combustible ruso.
- **Impulso a la autonomía estratégica en Europa:** La invasión rusa a Ucrania aceleró el proceso geopolítico para forjar la autonomía estratégica (cláusula de asistencia mutua) y de seguridad energética.

Repercusiones en América Latina en comparación con Asia

- **Postura ambivalente:** Si bien gran parte de los países de América Latina condenaron la invasión rusa a Ucrania, rechazaron las sanciones económicas impuestas por Occidente.

- **Boom internacional de los *commodities*:** La fragmentación del orden económico y la disrupción en las cadenas de suministros incrementaron el precio de productos como el petróleo, gas, acero, níquel, uranio, fosfatos y trigo.
- A corto plazo y a nivel micro, el alza de los precios se tradujo en presiones inflacionarias.
- **A mediano plazo y a nivel macro:** América Latina vuelve a cotizar geopolíticamente al alza (escasez de materias primas en Occidente).
- **Ausencia de institucionalidad regional sólida:** A diferencia de Asia, donde existen mecanismos de coordinación regional como la Organización de Cooperación de Shanghái, en América Latina no existen organismos multilaterales eficaces, ni una capacidad industrial robusta o herramientas financieras propias como el yuan digital.
- **Presiones geopolíticas crecientes:** No se descartan incrementos de las presiones chinas que se adicionarán a las tradicionales de Estados Unidos.

Evaluación del conflicto y perspectivas de resolución

La guerra ha atravesado distintas fases. En una primera etapa, el objetivo de Putin fue ejecutar un golpe rápido que permitiera el cambio de régimen. No obstante, esta operación especial fracasó. En 2022 y 2023, Ucrania logró importantes avances militares, recuperando zonas ocupadas. Sin embargo, a partir del final de 2023, la situación comenzó a revertirse, siendo 2024 favorable para las fuerzas rusas.

El Presidente ucraniano, Volodímir Zelensky, ha manifestado en sus últimas intervenciones, incluso en Naciones Unidas, una apertura hacia una salida diplomática del conflicto. Su propuesta incluye el respeto a la integridad territorial ucraniana. Lo cual, puede ser bastante difícil,

respecto del estatus de las regiones de Donetsk, Lugansk y, especialmente, Crimea.

En suma, cabe destacar que estamos en una nueva era que introduce nuevos actores, como los mercenarios del grupo Wagner, lo que representa una regresión respecto del monopolio estatal de la violencia del Estado. Sobre el particular, como señalaban diversos teóricos de las relaciones internacionales, entre ellos Bull, estamos asistiendo a una re-medievalización del orden mundial, con una fragmentación de la soberanía y el ascenso de grupos militares, como los grupos mercenarios que operan en la guerra. En este sentido, lo que sostenía Samuel Huntington como solución intermedia de neutralizar Ucrania y evitar su incorporación a la OTAN, adquieren nueva relevancia.

En esta línea, en la guerra nadie gana. La población ucraniana enfrenta las consecuencias directas del conflicto; los precios de algunos productos, como el trigo o el aceite, han incrementado a nivel mundial, y la estabilidad internacional se ha visto afectada. Por supuesto, los diferentes países tienen diversos intereses, como Estados Unidos, que al ser una potencia global sus intereses son globales, siendo además el líder de la OTAN. Por otro lado, países como Polonia, siguen considerando que la mejor garantía frente a Rusia es la protección que puede asegurar Estados Unidos.

Todo indica que, tarde o temprano, Rusia y Ucrania van a tener que negociar. Lo cual, sin duda, tendrá costos, posiblemente, para Ucrania, ya que es difícil que Rusia negocie sin que les entregue la zona del Donbás.

LA GUERRA HAMÁS-ISRAEL

Uno de los primeros elementos que debemos tener en cuenta es que el conflicto palestino-israelí no es el único conflicto árabe-israelí, es el principal, pero no el único. Tenemos intentos de reconfigurar un mapa que no intenta satisfacer a las partes, sino que a un actor. A más

de un año y medio del inicio del fuego, a menudo se escucha decir que este conflicto empezó ahí, pero no es así, el conflicto comenzó antes, en la década del 40 del siglo pasado, o incluso más allá. Lo ocurrido e iniciado el 7 de octubre es un punto de inflexión, que aparentemente no era esperado por Israel, y que da pie para esta guerra multifocal.

Originalmente, existía una situación de Guerra Fría en la que se iba a enmarcar el conflicto de Medio Oriente. El conflicto principal empieza con la creación del Estado de Israel, que implicó el desplazamiento de cientos de miles de palestinos en la Franja de Gaza y Cisjordania. Esto era lo que se llamaba una Guerra Periférica. Posteriormente, entrados los 50, la URSS se distancia del Estado de Israel y se acerca a los estados árabes. Además, comienzan una serie de conflictos árabe-israelíes, uno de los principales es el conflicto palestino-israelí.

La Posguerra Fría empieza el año 91, con la hegemonía de Estados Unidos, y un liderazgo que le da espacio para proponer, mediar e intervenir. En general, donde hubo una mayor cantidad de intervenciones en este período fue en los Balcanes, pero también hubo una fuerte presencia de Estados Unidos en Medio Oriente, por ejemplo, a través de las guerras del Golfo. Por lo tanto, Estados Unidos participa de la lógica regional, ya sea a través de la diplomacia para atender lo que son las demandas de ciertos grupos, pero también disuadiendo con su maquinaria bélica. Hay intervenciones diversas. Estados Unidos es el hegemon y eso queda claramente en evidencia entre el año 1991 y el año 2001, e incluso continúa con posterioridad. Pero a partir del año 2008, lentamente comienzan a emerger nuevas potencias regionales. Aun así, sigue teniendo un papel singular hasta el año 2015, momento en el cual ya se delinea la emergencia de nuevas potencias extra-regionales: China y Rusia, que participan en distintas dinámicas regionales.

Racconto

Si retrocedemos un siglo, hasta 1916, tenemos el acuerdo de Sykes Picot, que es el acuerdo de repartición de Medio Oriente. El siglo XIX va a ser por antonomasia la centuria europea que perdura hasta la Primera Guerra Mundial. Una vez finalizada la guerra, parte de los

territorios que se esperaba dividir eran aquellos correspondientes al Imperio Otomano, había un especial interés en los estrechos, como los Dardanelos. No obstante, esto no se concreta, primero, porque en esta historia irrumpe Mustafa Kemal Atatürk (literalmente “papá de los turcos”), que no está de acuerdo con esta repartición y logra recuperar íntegramente la Anatolia. No obstante, las fuerzas occidentales lograron instalarse en Siria y Líbano, quedando en manos de Francia. Mientras los territorios de la actual Jordania, Irak, Palestina e Israel, son administrados por el Reino Unido bajo el mandato de la Sociedad de las Naciones. Algunos de estos estados nunca existieron, pero fueron inventados. Si bien Israel había existido en la antigüedad, es importante tener en cuenta que este había dejado de existir siglos atrás. El contexto en que surge la creación del Estado de Israel, que tiene una serie de confrontaciones y una serie de guerras, lleva a que los desplazados palestinos se instalen en Gaza.

Posteriormente, tenemos la guerra de 1956, a propósito de la Crisis de Suez, liderada por el Egipto de Nasser, y luego la guerra de los Seis Días en 1967. Todas estas significaron una total victoria de Israel. Acompañadas por una serie de guerras de desgaste entre el 1968 y 1970, incluyendo la Guerra del Yom Kippur en el año 1973, un empate técnico por el reabastecimiento a Israel por Washington. Si solo contamos estos conflictos, estamos hablando de cinco guerras árabes-israelíes. En este contexto, aparecen grupos rebeldes y revolucionarios, como los frentes de liberación de Palestina, popular y democrático, y también los grupos pan-islamistas, los grupos panárabes, grupos nacionalistas como Al-Fatah y los radicales islámicos. Estos últimos, como organizaciones, se inician en 1929, en Egipto, con la Hermandad Musulmana, pero van a tener distintas ramificaciones. Y son los hermanos musulmanes quienes darán origen a Hamás en 1987.

Entonces, en todo este despliegue de guerras -al mismo tiempo que Israel tenía conflictos con sus vecinos- también había una serie de respuestas del mundo palestino y, tal vez, la respuesta más clara de este nacionalismo fue Al-Fatah y el frente para la Liberación de Palestina.

Más adelante, en el año 1982 se produce la guerra Paz para Galilea, que significó el ingreso del ejército de Israel al sur del Líbano, en el contexto de una guerra civil general en el país del Cedro. Por lo tanto, entre el año 1982 y 2002 Israel también extendió su ocupación a parte del Líbano.

No menos importantes son los levantamientos palestinos. El primero es conocido globalmente como la Intifada de 1987, un estallido popular seguido de cerca por la cúpula de Al-Fatah y la Organización de Liberación de Palestina, que causó inconvenientes al orden israelí, siendo reeditada en 2001 con una segunda Intifada. En el contexto de la primera Intifada se funda Hamás, que es la organización radical islamista a la que nos hemos referido.

Este es básicamente el cuadro de la guerra. Entonces, cuando la Unión Soviética se disolvió, se creó un escenario propicio para generar acuerdos, que se sucedieron de manera acelerada. Originalmente, hubo una conferencia en Madrid, en 1992, para llegar a acuerdos entre Palestina e Israel, cristalizando luego en los acuerdos de Oslo I en 1993, completado más tarde con un Oslo II, que fueron acuerdos provisionales para proveer paz mediante la fórmula “*tierra por paz*”, creando la autonomía palestina en Cisjordania y Gaza.

Estos acuerdos buscaron conferir un estatus a Cisjordania y Gaza para que en ese espacio apareciera un Estado Palestino. Estamos hablando de una operación de hace más de 32 años, en la que la negociación con otros estados buscaba generar un ambiente óptimo. Israel logró un acuerdo de paz con Jordania en 1994, después del acuerdo con Egipto en 1978. Un segundo Estado con el cual se normalizan las relaciones diplomáticas, prosiguiendo los intentos de llegar a acuerdos con los palestinos. Se crea una autoridad palestina para que tenga responsabilidad sobre el orden en los territorios autonómicos, con jurisdicción limitada sobre Cisjordania y Gaza occidental.

Isaac Rabin, el primer ministro laborista que había impulsado estos acuerdos, es asesinado en 1995 y, más adelante, el Likud, el partido conservador israelí, volvió al poder con Benjamín Netanyahu.

Todos los intentos por llevar estos acuerdos adelante terminan cuando el 11 de septiembre de 2001, Al-Qaeda golpea a Estados Unidos, derribando las torres gemelas. Esto nos lleva inexorablemente a otra dimensión del papel unipolar de Estados Unidos.

El Mundo después de la Guerra Fría

Tenemos una serie de hechos que marcan el papel unipolar y hegemónico de Estados Unidos, consolidado una vez terminada la Guerra Fría. Esta Unipolaridad se manifiesta en:

- Revoluciones democráticas
- Intervenciones en Medio Oriente
- 1991 la primera guerra del Golfo
- 11 septiembre atentado a las Torres Gemelas
- 2001 la intervención en Afganistán
- 2003 la Guerra en Irak

Por otro lado, es necesario considerar que los palestinos seguían muy divididos. El liderazgo de la autoridad palestina en Gaza era muy débil, provocando que ese espacio lo empezara lentamente a cubrir Hamás. Esto se incrementa cuando Israel decide, en 2004, la desconexión unilateral de Gaza, que se efectúa el año siguiente, con lo que Hamás termina de consolidar su posición. Hay elecciones el año 2005 en toda Palestina y el partido más votado es Hamás, aunque la Autoridad Nacional Palestina, controlada por Al Fatah, no abandona el poder en Cisjordania, mientras Hamás se parapeta en Gaza. Producto de lo anterior hay una serie de intervenciones de Israel a través del tiempo, tales como *Lluvia de Verano* u *Operación de Plomo Fundido*. Al mismo tiempo hubo episodios de bombardeos sobre el Líbano, como respuesta a escaramuzas con Hezbolá.

En 2009 Obama llega con la intención de influir y pacificar la región a iniciativa de John Kerry. Lo que también implica otro trato con Irán. Debemos recordar que Teherán había experimentado una revolución en 1979, desplazando a la tradicional monarquía de los Sha (shiíta), que sería reemplazada por los Ayatolas. Con el tiempo, Irán fue tejiendo una serie de relaciones con Hezbolá, que es un partido shií, que tiene una relación importante con Siria y con Hamás. A pesar de que Hamás es suní, estas relaciones se denominan *Eje de la Resistencia*.

El acercamiento de Obama tenía como objetivo descomprimir la tensión llegando a acuerdos mínimos con Irán. Este último, un país petrolífero importante, del cual además se sospechaba que estaba enriqueciendo Uranio dentro de un programa de armas nucleares. Esto llevó a que Estados Unidos firmara un acuerdo 5+1 para que la Agencia de Energía Atómica realice inspecciones regulares a Irán. Este acuerdo, además de EE.UU. e Irán, es firmado por Francia, Inglaterra, China, Rusia -todos miembros del Consejo de Seguridad- más Alemania, con el objetivo de examinar el almacenamiento de Uranio en Irán¹.

Situación 2010-2011, Primaveras Árabes

- La rebelión fue un movimiento básicamente árabe. Una intifada extendida panárabe.
- Acaece bajo condiciones de crisis y desborda a la tradicional *intelligentsia*.
- Sobre una base social formada por marginados y excluidos, la mayoría jóvenes educados y sin trabajo. Rompe con la circularidad mediante la acción popular movilizadora.
- Los medios de comunicación y redes sociales juegan un rol clave.

1 Esta sospecha, más el contexto de la guerra de Israel-Hamás y la rivalidad Israel-Irán, motivaron que Donald Trump ordenara en junio 2025 el bombardeo de las instalaciones nucleares iraníes, (N. del E.)

- Existen resultados gatopardistas en Túnez, Egipto, Libia, Yemen, Siria.
- En Irak y Siria surge el ISIS o el Estado Islámico.

Algunos estallidos son más estridentes, otros más acotados. Si bien se trata de estallidos liberales para pluralizar el país, al final quienes se quedan con el poder son los viejos poderes o los radicales islamistas. Estos provocaron una guerra civil en Siria con el Estado Islámico. Tenemos una zona muy convulsa, donde primero acaecen las revueltas y además Irán ha logrado forjar una alianza con varios actores para delinear el eje de la resistencia.

Al final de las *Primaveras Árabes* lo que tenemos es el regreso al poder de las fuerzas armadas o procesos de conflagración aún abiertos. El de Siria ha sido uno de los más crudos. En definitiva, el balance final no es prometedor.

Esta sospecha, más el contexto de la guerra de Israel-Hamás y la rivalidad Israel-Irán, motivaron a que Donald Trump ordenara, en junio 2025, el bombardeo de las instalaciones nucleares iraníes (N. del E.).

También es preciso recordar una serie de atentados que sucedieron en años anteriores y posteriores a las *Primaveras Árabes*.

Mega atentados en Occidente

- Torres Gemelas “World Trade Center” de New York. 11 de septiembre de 2001. Fallecieron 2993 personas. Al-Qaeda fue el autor.
- Teatro Dubrovka en Moscú. 23 de octubre de 2003. Murieron 133 rehenes y 40 terroristas. Perpetrado por terroristas chechenos.
- Estación de trenes de Atocha en Madrid. 11 de marzo de

2004. Mueren 193 personas. Terroristas yihadistas.

- Colegio Beslán, en Osetia del Norte.
- Septiembre de 2004. Murieron 370 personas. De estas, 171 fueron niños. También fue responsabilidad de terroristas chechenos.
- Estación Charing Cross del Underground de Londres. 7 de julio de 2005. Fallecieron 33 personas. Al-Qaeda fue el autor.
- Teatro Bataclan, restaurante Petit Cambodge y una *brasserie* en París. 13 de noviembre de 2015. Murieron 130 personas. Responsabilidad del Estado Islámico/ISIS.
- Aeropuerto de Zaventem y la estación de metro de Maelbeek en Bruselas. El 22 de marzo de 2016, 34 fallecidos. También de autoría del Estado Islámico.

Llegada de Trump al poder (Primera administración)

El año 2016, Donald Trump se convierte en Presidente de los Estados Unidos, promoviendo un acercamiento distinto a la región. Para comenzar, está interesado en concretar rápidamente la salida de Afganistán. Al mismo tiempo llega a acuerdos con los talibanes y desahucia los acuerdos 5+1, y opta por los acuerdos de Abraham que implican que varios países de la zona, entre ellos Sudán, Marruecos, Emiratos Árabes Unidos y Bahrein, normalicen sus relaciones diplomáticas con Israel en desmedro de la causa palestina. Estos acuerdos han provocado controversias domésticas. En la práctica son relaciones diplomáticas bien limitadas. Y tienen como contrapartida, no solamente a Israel, sino que a Estados Unidos, que se comprometió a suministrar material bélico a los países firmantes en condiciones más favorables. De alguna manera, todo lo que se hizo durante el proceso de paz de los años 90, durante la administración de Bush y las promesas de paz durante la

administración Obama, se dejó de lado. Este es el antecedente directo de los ataques del 7 de octubre.

Por lo tanto, los potenciales objetivos de Hamás cuando se infiltra masivamente en territorio israelí, y hace más de 200 prisioneros israelíes, fueron:

- Malograr el avance de los acuerdos de Abraham.
- Mostrar las vulnerabilidades por parte de Israel.
- Disputar el liderazgo de la Autoridad Nacional Palestina.
- Volver a traer la causa palestina a la palestra internacional.

Para entender lo que sucedió el 7 de octubre debemos tener claro a qué nos referimos cuando estamos hablando de terrorismo. No es una ideología, es básicamente una metodología, utilizada por quien no tiene el poder del Estado, mediante el uso de civiles como blancos indirectos. Esta metodología implica obligar al Estado a hacer determinadas acciones, golpeando a la sociedad civil y a los no combatientes.

En este contexto también debemos considerar a las potencias regionales.

- Arabia Saudí, con 20 millones de habitantes, tiene el 30% del petróleo mundial.
- Irán: Se desahucia el tratado de inspección sobre el enriquecimiento de uranio.
- Turquía con la presencia de Erdogan y tendencias populistas y neo-otomanas que incidieron en el derrocamiento de Bashar Al Assad en Siria.
- Israel: Netanyahu lleva en el poder mucho tiempo. Su primer gobierno fue desde 1996 hasta 1999, y luego desde 2009 ha gobernado sin interrupciones.

- Qatar. Sede del medio de comunicación Al Jazeera y espacio cada más recurrido para negociaciones

En conclusión, desde el año 2011 tenemos un equilibrio inestable con escenarios de alta conflictividad en Siria, Yemen, Libia e Irán. En muchos de estos territorios existe una lucha por los recursos. A tal punto que en el caso de una escalada en el conflicto entre Israel e Irán, no se descarta su generalización. Mientras, Estados Unidos, independiente de su administración, sigue siendo un aliado que ofrece garantías a Israel.

LA EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL Y LA GUERRA DE RUSIA:

ALCANCES Y CONSECUENCIAS GEOPOLÍTICAS

*Jordan Barbulescu**

INTRODUCCIÓN

La Unión Europea (UE) es una organización regional y, desde una perspectiva del derecho internacional es, hasta cierto punto, una organización internacional, en el sentido de que está formada por estados soberanos e independientes. Esto se establece en el segundo artículo del Tratado de Lisboa. Desde el punto de vista legislativo, este tratado gestiona toda la actividad de la Unión Europea. Algunos lo llaman Constitución, pero no es propiamente una Constitución porque la Unión Europea no es un país, solo los países tienen una constitución. No obstante, tiene un valor constitucional porque prevalece sobre los actos jurídicos de los estados miembros. En el artículo segundo de este tratado se señala que la Unión Europea está formada por estados soberanos, por lo cual no puede ser otra cosa que una organización internacional, como Naciones Unidas, la OTAN o cualquier otra.

La diferencia con otras organizaciones internacionales se encuentra en el funcionamiento de la UE. Durante su evolución, la UE comenzó

* Director del Instituto de Estudios Latinoamericanos (ISLA) y presidente del senado de la universidad Școala Nationala de Studii Politice și Administration de Bucarest. PhD por la Universidad del País Vasco. Es presidente de la Asociación Rumana de Relaciones Internacionales. Ex diplomático de Rumanía, fue miembro del comité conjunto de preparación de las negociaciones para la adhesión de Rumanía a la UE. En 2007 recibió el premio a la Personalidad del Año de una Rumanía Europea y en 2016 recibió el Premio del Ciudadano Europeo del Parlamento Europeo.

a funcionar más bien como un Estado federal que como una organización internacional. Es decir, si bien desde el punto de vista del Derecho Internacional la UE sigue siendo una organización internacional, desde el punto de vista de su funcionamiento se parece más a un Estado federal. De ahí la confusión cuando algunas personas hablan de la UE como un superestado.

La UE tiene un grado de integración muy alto, de forma tal que hay políticas públicas europeas que son de competencia exclusiva de la Unión. Por ejemplo, la política comercial es común, formando parte de las cuatro libertades que representan el fundamento de la Unión Europea:

- Libre circulación de bienes.
- Libre circulación de capitales.
- Libre circulación de servicios.
- Libre circulación de personas.

Y esto determina que al final exista una política comercial común. Porque si las mercancías, las personas, el dinero y los servicios circulan libremente entre los países como si fueran un único país, es lógico que la política comercial sea común.

POLÍTICAS EXCLUSIVAS DE LOS PAÍSES

Política Exterior

En la mayoría de los casos, es habitual que las competencias y políticas de los países sean comunes a las de la Unión Europea, a excepción de algunas políticas que siguen siendo de competencia exclusiva de los estados, como la política exterior. Por ello, cada país tiene su diplomacia; así, la diplomacia nacional no desaparece por la existencia de una diplomacia europea, siendo esta última complementaria.

Defensa

La política de defensa también es de competencia exclusiva de los países. La defensa europea está asegurada por los propios países y por la OTAN de forma complementaria. La política de defensa europea existe como intención, pero falta mucho tiempo hasta que tengamos una política real de defensa de la UE y, aun más, un ejército europeo.

Educación

La política educacional también es competencia nacional. Aquí suele haber una confusión, en especial cuando hablamos de educación superior, por el sistema de Bolonia. Pero en este sistema suele haber países que no pertenecen a la UE, por ejemplo, Reino Unido, Suiza o los países de los Balcanes, por lo cual Bolonia no es un sistema de la UE, pero sí sirve para la implementación de la libre circulación específica para la Unión.

Sanidad Pública

La salud también es competencia nacional; cada país dispone de su propio sistema.

Cultura

Si bien en términos generales se puede hablar de una cultura europea, como podemos hablar en términos muy amplios de una cultura de América Latina, esto no quiere decir que no haya diferencias entre los distintos países de la región. Por lo cual, la cultura también es una competencia propia de cada país, pues cada uno tiene sus propios modelos.

RAZÓN DE LA APARICIÓN DE LA UE

La UE tiene 27 miembros. Hasta hace poco eran 28, pero hace 10 años, en un referéndum, Reino Unido decidió dejar de ser parte de la Unión Europea. En 2022 se concretó su salida.

Europa, si queremos caracterizarla en los últimos cientos de años ha sido un campo de batalla y de guerras -salvo los últimos 80 años-. Cada nación tenía sus guerras con sus vecinos, había conquistas, reconquistas, hasta que llegamos a la Primera Guerra Mundial y a la Segunda Guerra Mundial. Después de tantas guerras, en algún momento, grandes intelectuales de Europa comenzaron a soñar con una Europa pacífica. La conclusión fue que la única forma de lograr esta Europa pacífica era mediante una organización supranacional que pudiera controlar la industria carbonífera, metalúrgica y de la siderurgia. Fue así como surgió el Proyecto Schumann y la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. Los países que participaron de esta primera comunidad fueron Alemania, Francia, Luxemburgo, Italia, Bélgica y Holanda.

En 1957 aparecieron dos nuevas organizaciones: la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de Energía Atómica, con los mismos seis países como miembros de estas comunidades. Entre 1952 y 1957 hubo un intento de crear la Comunidad Europea de Defensa, la cual no se concretó debido a que Francia, el país que impulsó esta comunidad, al momento de ratificar el tratado, no lo hizo.

En 1992, con el Tratado de Maastricht, surge la Unión Europea y a partir del 1 de diciembre de 2009 entra en vigor el Tratado de Lisboa.

Realidad de Europa Hoy

Tenemos una UE de 27 países y tenemos países europeos que, a pesar de no ser parte de la UE, tienen acuerdos de colaboración económica y política, como Noruega y Suiza. La Unión Europea junto con estos dos países conforman lo que se denomina el Espacio Económico Europeo.

Europa del Suroeste: Los Balcanes

En los Balcanes tenemos a Serbia, Bosnia-Herzegovina, Macedonia del Norte, Montenegro, Albania, y tenemos en la misma zona a Kosovo, que ostenta una situación distinta.

En la zona del este de la Unión Europea tenemos a Georgia, la República de Moldavia y Ucrania.

Al lado de los seis primeros países (Alemania, Italia, Francia, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo) que formaron en su tiempo la CEE, otros países se unieron a la CEE (Reino Unido, la República de Irlanda, España, Portugal, Grecia y, más tarde, Austria, Finlandia y Dinamarca). Así, llegamos a la Europa que existía alrededor del año 1989, con la caída del muro de Berlín, que separaba política y económicamente a Europa del Este y del Oeste, la primera que había quedado, al final de la Segunda Guerra Mundial, bajo el dominio de la Unión Soviética.

A partir de 1989, cuando cayó el muro de Berlín, empezó la desaparición del sistema socialista y también un proceso de liberación de los países del centro y este de la UE, que es lo que se denomina Europa Central y Oriental, del dominio de la Unión Soviética. Estos países empezaron su camino hacia la democratización política, económica, social y un acercamiento hacia la Unión Europea. Aquí estamos hablando de Lituania, Letonia, Estonia, Polonia, Chequia, Eslovaquia, Hungría, Rumanía, Bulgaria, Eslovenia y Croacia.

Así, estos países firmaron -entre los años 1991 y 1993- acuerdos de asociación con la UE, los cuales fueron ratificados durante los años 1993 y 1995. Posteriormente, las negociaciones de adhesión empezaron entre 1998 y 2000. En 2004, el primer grupo realizó la adhesión y empezaron el camino como miembros en 2007. Es decir, la UE hizo su ampliación hacia Europa Central y Oriental con Lituania, Letonia, Estonia, Chequia, Eslovaquia, Hungría y Polonia, y en 2007 con Bul-

garia y Rumanía, en 2009 con Croacia y en 2014 con Eslovenia. Este grupo de 11 países es denominado Europa Central y Oriental.

¿Qué representa Europa Central y Oriental (PECOS) como parte de la UE?

- Representan un cuarto de la superficie total de la UE. La UE tiene 4.200.000 kilómetros cuadrados y estos países en conjunto tienen 1.100.000 kilómetros cuadrados.
- Representan un cuarto de la población. La UE tiene 450 millones de ciudadanos y estos países tienen 100 millones de ciudadanos.
- Representan casi la mitad de todos los países. Son 11. La UE tiene en la actualidad 27 países miembros.
- El nivel de desarrollo de estos países es diferente en relación con los países miembros del Oeste europeo, pero también entre ellos. El país más importante dentro de este grupo es Polonia, con 300.000 kilómetros cuadrados y 38 millones de habitantes.
- Rumanía cuenta con 238.000 kilómetros cuadrados y 19 millones de habitantes.
- Luego, el resto de los países es más pequeño. Chequia, por ejemplo, tiene 11 millones de habitantes.
- Representan una diversidad importante.

Ahora se encuentra abierto el proceso de negociación con todos los países de los Balcanes: Albania, Kosovo, Bosnia y Herzegovina, Macedonia del Norte, Montenegro, Serbia, los cuales se encuentran en diferentes fases de negociación, las que suelen tomar varios años. Ya que la adhesión a la UE significa realizar cambios estructurales fundamentales, empezando con la constitución y legislaciones específicas, adaptando el funcionamiento de las instituciones a la democracia

europaea, lo que conlleva incluso cambiar las costumbres y la actitud de la sociedad.

LA GUERRA RUSO-UCRANIANA

Desde el punto de vista del Derecho Internacional, está claro que la guerra de Rusia y Ucrania es una guerra de agresión. El resto, de aquí en adelante, es posible matizar. Tampoco Ucrania es un ángel en la tierra, pues tiene problemas con el reconocimiento de las minorías en general, especialmente con la minoría rusa. Pero esto no quiere decir que la minoría rumana, por ejemplo, esté privilegiada. Pero ello no debe ser un pretexto para una guerra como esta, que dura ya más de 3 años.

En comparación con Rusia, la UE tiene un territorio muy pequeño constituido por una gran cantidad de países, con 4 millones de kilómetros cuadrados. Rusia, por ejemplo, tiene 17 millones de kilómetros cuadrados. En un espacio como el de la Unión Europea, donde conviven 27 países dentro de 4 millones de Kms², es normal que existan malentendidos y, algunas veces, conflictos entre sus poblaciones. Especialmente entre las zonas fronterizas, pues es normal que la población se mezcle. Estos conflictos entre la mayoría y las minorías de un país existen en todos los estados de Europa, pero desde el final de la Segunda Guerra Mundial no se había generado una guerra.

Si bien se reconoce la incapacidad de la clase política de Ucrania para resolver de forma permanente los derechos de las minorías presentes en territorio ucraniano, entre ellas la minoría rusa, esto no es un pretexto para llevar adelante una guerra de agresión como ha sucedido. La misma situación vive la minoría húngara en Ucrania y la minoría rumana en Ucrania, y no por ello Hungría o Rumanía iniciaron una guerra con Ucrania.

¿Qué significa la guerra para Europa?

Crisis demográfica

Es, sin duda, un golpe tremendo. Hace 10 años, Europa sufrió una gran crisis de inmigración. Se consideró una de las crisis migratorias más graves, con más de 1.5 millones de inmigrantes que entraron en Europa en aquel año. En comparación, en los últimos 2 años, solamente por Rumanía han pasado 10 millones de ucranianos. Entonces, hace 10 años toda Europa se quejó porque en ese entonces hubo que integrar a un millón y ahora estamos hablando de que solo por Rumanía han pasado 10 millones, y la misma cifra ha pasado por Polonia. Esta es la dimensión de la crisis europea. Gran parte de estas personas no se han quedado ni en Polonia ni en Rumanía, sino que se han ido al Oeste de Europa. De esta manera, la primera gran crisis que origina la guerra de Rusia y Ucrania es una crisis demográfica.

De pronto, los países de la Unión Europea tuvieron que ocuparse de cuidar 20 millones, casi la mitad de la población de Ucrania, porque en gran parte de ese país las mujeres y los niños se han ido.

Crisis Económica

Luego tenemos la crisis económica. La dependencia de los países de la Unión Europea del gas, petróleo y la energía proveniente de Rusia. La dependencia era del 40% para algunos países, mientras que países como Malta dependían en un 90%. Hoy en día, los únicos países que importan gas desde Rusia y en pocas cantidades, son Hungría y Austria, que de momento no tienen otras posibilidades. Esto es un golpe para la economía europea y para Rusia.

Esto significa que la UE tiene que comprar de otros proveedores que venden a precios más altos, como los países de la zona del Golfo, los cuales aprovechan esta situación y encarecen los precios. Tenemos que pensar que en Europa, salvo dos tercios que son el sur de Italia,

Malta, Grecia y España, están por encima del paralelo 45° de latitud, por lo cual hay inviernos muy fríos, lo que lleva a que se necesite calefacción 6 meses del año.

Incremento de los gastos en defensa

En general, la defensa en Europa estaba asegurada por la OTAN. Por primera vez desde los años 50 -en que hubo un intento por crear una comunidad europea de defensa- la UE está construyendo un pilar de defensa en Europa. Recordemos que la política exterior y la seguridad no son competencias comunes.

Ahora se está hablando de construir un ejército europeo complementario a la OTAN. Pero para hacer esto se necesitan por lo menos 800 mil millones de euros, 600 mil millones de euros de fondos propios de la Unión, es decir, de los países miembros, y otros 200 mil millones de préstamos internacionales. ¡Muy difícil, casi imposible!

Esto porque el peligro ruso evidentemente sigue existiendo. Si Rusia consigue ganar la Guerra de Ucrania, existen muchos análisis que señalan que puede dirigirse a Moldavia, Letonia, Estonia o quizás Rumanía. Por este motivo se está de acuerdo en apoyar a Ucrania, aunque existen reservas en torno a las políticas públicas de ese país en el trato hacia las minorías.

Ahora, evidentemente, este es un momento difícil para Europa, con gastos que no estaban previstos, de estos 20 millones, que son mujeres y niños, que necesitan más cuidados, también tienen la dificultad del idioma.

Además, se deben considerar las consecuencias de la guerra de Israel, lo que puede suceder después de los bombardeos a Irán y los otros conflictos que están en el mundo.

A todo ello, a su vez, debemos sumar los efectos del cambio climático que este año han traído una gran sequía para Europa, afectando la agricultura.

LA UE ANTE GRANDES INTERROGANTES

Con todo esto, la UE está ante grandes interrogantes. ¿Cómo compartir los objetivos propios con los objetivos determinados por todos estos cambios que están alrededor de la UE?

Cualquier guerra que está en las fronteras, está muy cerca. Europa es muy pequeña, esto trae como consecuencia que si un país entra en crisis todos los demás países resienten la crisis. Por eso es importante tener en la vecindad de Europa una zona de paz, de crecimiento económico y, más importante, tener los mismos valores. Porque la UE, más allá de una unión política, social y económica, es una unión de valores. Esto es lo que se trata de exportar a los Balcanes, esta es la diferencia entre los países que están dentro y fuera de la Unión. Porque en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea se encuentran consagrados sus valores, que son comunes para todos los miembros: el respeto de la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de derecho y los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Es una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.

CHINA EN EL CONTEXTO GLOBAL Y LA RELACIÓN CHILE - CHINA

*Andrés Bórquez**

CHINA EN EL CONTEXTO GLOBAL

Cuando hablamos de la República Popular China que comienza a finales de los años 40, nos referimos a un país que en 75 años -lo que para la historia de la civilización China es muy poco tiempo- se caracteriza por tener varios cambios radicales entre sí, con la particularidad de su sistema político en términos de gobernanza.

Entonces, ¿cómo China ha ido implementando una serie de políticas que no necesariamente van en la misma dirección? Y al mismo tiempo, ¿cómo durante estas décadas ha ido transformándose no siempre dentro de una lógica de continuidad? Esta idea del mismo régimen y cambios radicales entre sí, es un elemento que dificulta encasillar al caso chino, en particular su política exterior. Esto porque ninguna de las categorías tradicionales de las relaciones internacionales, especialmente aquellas construidas desde Occidente, permiten reflejar la realidad de estos cambios radicales.

Asumiendo esta idea de una China difícil de clasificar, una vía es tratar de entender sus propios paradigmas para, desde ahí, generar una caracterización. Con el tiempo, desde China se han propuesto su

* Coordinador del Programa de Estudios Asiáticos, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Doctor en Ciencias Políticas y Políticas Internacionales, Universidad de Fudan, China. Máster en Políticas Sociales y Públicas, Universidad de París 1, Francia. Licenciado en Ciencias de la Administración, Escuela de Negocios de Montpellier, Francia. Licenciado en Negociaciones Internacionales, Universidad de Valparaíso.

propia categorización, con enfoques propios normativos y otros enfoques que intentan negociar con los más tradicionales de las relaciones internacionales. La dificultad es que estos enfoques tampoco llegan a un consenso. En la escuela de las Relaciones Internacionales no existe un consenso de cómo se puede entender China. La escuela de Yan Xuetong plantea una mirada lo más cercana a un neorrealismo, señalando que es inevitable que China, en algún momento, dispute la gobernanza con las potencias globales. Esta teoría compite con otras corrientes como la de Tianxia, que es una mirada mucho más cultural, desde la China del centro, que habla de los espirales de influencia y la política vecina, y cómo esta va ampliando su nivel a otras regiones y a nivel internacional. Pero también están las escuelas más liberales que se conocen como las escuelas de Shangháí, que se basan en la idea de la China facilitadora, que responde a una idea de China con un destino común.

Entonces, hay una disputa en términos de cómo mirar a China en el contexto global. Por ello, para entender la evolución de China en los últimos 75 años, lo haremos desde 4 eras: la era de Mao, la era de Deng Xiaoping, la época de los gobiernos tecnócratas y la era de Xi Jinping.

1. Era de Mao

Esta abarca un período desde 1949 hasta los años 1976-1978. El principal objetivo de Mao es unificar el país. Hay que considerar que China, cuando Mao llega a ser Secretario General del Partido y la autoridad máxima de la República Popular de China, se enfrentó a una nación que llevaba varias décadas de guerra civil. Con el ingreso de la República de China existen períodos de inestabilidad y mucha división. Luego, una vez ganada la guerra civil, los nacionalistas se refugiaron en Taiwán.

La contribución de Mao se basa en esta idea de unificar, en establecer una estructura política a través de esta idea de un sistema unipartidista del Partido Comunista Chino. Su política exterior era muy discrecional, basada, principalmente, en interacciones con el eje soviético, con el cual consiguen armas y transferencias tecnológicas.

Otro elemento es que trata de proyectar una China más cercana a los movimientos de los no alineados, se suma a las conferencias y deja explícito en su política exterior -que es muy similar a los principios que se establecen en las conferencias de los países no alineados- la coexistencia pacífica y la no interferencia en asuntos internos. Buscando así desarrollar relaciones estratégicas.

Mao no se caracterizó particularmente por combatir la pobreza. Realizó políticas que fueron completos fracasos como *El Gran Salto Adelante* y la *Revolución Cultural*, por lo cual fue cuestionado.

2. Era de Deng Xiaoping

Esta era comienza a fines de los '80, donde hay toda una configuración y cambios radicales. Hay un giro significativo en la política exterior, Deng abre el país con su política de las puertas abiertas, buscando generar espacios para hacer una China más atractiva, abierta al comercio y, sobre todo, a las inversiones internacionales. Con esta idea intenta persuadir al capital internacional, sobre todo en las zonas costeras, a construir una especie de fábrica del mundo, con inversiones de Estados Unidos al comienzo.

Esta estrategia genera relaciones con Estados Unidos, comenzando con la visita secreta de Kissinger y luego con la visita oficial de Nixon. Así, ambos países sacan beneficios de este acercamiento, por un lado, a China le permite superar la dependencia de la URSS y validarse internacionalmente y, por otra parte, EE. UU. lo ve como una oportunidad para controlar la expansión del comunismo.

Una de las contribuciones de Deng Xiaoping fue articular una serie de políticas para atraer el capital internacional. En primer lugar, abre las zonas costeras de China para desde ahí atraer inversiones y generar industrias y, a cambio de esto, China se compromete con reinvertir las ganancias en infraestructura y conectividad, entregando más garantías al capital internacional, porque China se ve como un

país que está dispuesto a generar todo un ecosistema en función del comercio internacional.

De esta manera, se generán estos *hubs* financieros y articulan relaciones con Hong Kong, también interactúan con Taiwán, que se convierte en este *hub* tecnológico y con base en eso desarrollan esta coexistencia. Esta política de puertas abiertas refleja la idea de una China más abierta, dispuesta a participar dentro de las dinámicas del comercio y de las relaciones internacionales

Desde esta época ya se trataba de comprender cómo China interactuaba con el comercio internacional y le preguntaban a Deng Xiaoping qué era China. Él decía que no importaba si el gato era negro o blanco, sino lo importante era que cazara ratones. Lo que refleja este tipo de frase es que en esta etapa estamos hablando de una China pragmática. Así, si era necesario utilizar recursos del capitalismo para cumplir los objetivos generales, se iba a hacer.

El objetivo de China no solamente era atraer inversión extranjera, sino obtener transferencia de conocimiento, vale decir, se aplicaba una política de atracción de inversionistas extranjeros. Se daba la oportunidad a empresas que querían invertir en China a cambio de cofinanciar los proyectos. Al mismo tiempo, se financia -sobre todo a través de la banca de desarrollo local- a privados chinos y también a algunos actores estatales para que se asocien con empresas occidentales. El acuerdo era que tenían que transferir conocimiento a los gobiernos regionales y a sus contrapartes chinas a cambio de sus productos y exportaciones. A cambio, el gobierno chino aseguraba conectividad e infraestructura. Esto fue fundamental para que China, en la próxima etapa, pudiera desarrollar sus propias capacidades.

3. Época de los gobiernos tecnócratas

Durante esta época se reafirma la idea de una China pragmática, pero el enfoque está en que aquí pasamos a una China global, ya no

era solamente abrir sus puertas, sino que también se traduce en ir a comprar e insertarse en el sistema internacional.

Desde que China recupera su lugar en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, esas credenciales le permiten mostrarse como un país que logra insertarse en la comunidad internacional. Aplicando la Diplomacia Pública y la Diplomacia Económica para ir consiguiendo apoyo internacional. Ahí Chile, por ejemplo, tiene un papel protagónico, pues siempre apoyó primero sus iniciativas.

Esta tercera etapa de China hacia afuera se caracteriza porque se muestra más benigno a través de una participación más activa en los organismos internacionales, sin una vocación revisionista y crítica.

En esta época China tiene una presencia económica más significativa, se convierte en una potencia exportadora y empieza a exportar, sobre todo, lo que eran copias de productos occidentales. Entonces, la reputación de China en el concierto internacional se resintió, se veían como productos que no tenían una innovación propiamente tal. No obstante, lo anterior le permitió juntar divisas internacionales con las cuales compraron materias primas, tales como cobre, gas, petróleo, oro, entre otras, en función de asegurar su crecimiento.

Occidente entendió que China aprendía rápido y que tenía una estrategia de inserción internacional y que, con ese nivel de crecimiento, era muy probable que fuera a empezar a competir.

Entonces Occidente ya empieza a ver con desconfianza a China, limitando los proyectos *joint venture*. Por lo cual China compra patentes y empresas que le permitan absorber conocimiento. Por ejemplo, el caso emblemático fue la compra de una unidad por parte de China de IBM, con el objetivo de posicionar a Lenovo como la empresa global de computadores. También compra una división importante de Volvo.

4. Era de Xi Jinping

Es el actual Presidente que debía haber dejado su mandato en 2018, pero a través de ciertos cambios dentro del sistema político chino, se le permite extender su período y posicionarse como nuevo líder supremo. Algunos historiadores señalan que podría caracterizarse como el nuevo Mao.

En esta etapa estamos hablando de una China globalizada, que no solo va a comprar, sino que compite con otras potencias en el desarrollo tecnológico, en la innovación y también en la gobernanza global. Por eso se conecta con Mao hasta cierto punto, porque no es una China que solamente se adapta al sistema internacional o que sigue las reglas del sistema, sino una China que se proyecta revisionista. Mucho más crítica del sistema internacional. Al menos en términos retóricos, pues en términos prácticos sigue pagando sus cuotas en los organismos internacionales, pero a medida que ha ido tomando mayor influencia, aplica una lógica más revisionista e intenta crear sus propias iniciativas y respuestas a los problemas globales.

Después de la Segunda Guerra Mundial, empezó un contexto de Guerra Fría y de disputa entre Occidente y el eje soviético. La cual termina con el triunfo de Occidente construyendo la idea de la Pax Americana. Esta *Pax Americana* a finales de los años 80 se traduce en la idea del sistema normativo internacional, en esta idea de respetar las instituciones internacionales, patrocinadas principalmente por Estados Unidos, que es al mismo tiempo el “encargado” de promocionar los sistemas democráticos. China hasta cierto punto era parte de este proyecto, como lo fueron Japón y Corea del Sur. Y así, de una u otra forma, Occidente trata de desarrollar este modelo de promocionar los valores democráticos para alcanzar el modelo democrático y de crecimiento económico.

Pero con este período extendido de Xi Jinping se demuestra que en China no resulta, y China vuelve a tomar un cambio radical. Se plantea por algunos autores que China es un estado emprendedor con

un régimen autocrático, otros señalan que es un autoritarismo, entre otras categorías.

TRANSFORMACIONES DEL ORDEN INTERNACIONAL

Esto también evidencia que estamos viviendo una crisis del sistema internacional, donde la *Pax Americana* ya no es tan evidente para todos, ni tan efectiva para persuadir el comportamiento de las grandes potencias.

Vimos en la pandemia que cada país tomó su propia vía. Y así observamos que todos estos elementos que sostuvieron el sistema internacional, ya no tienen la misma relevancia que antes.

Este proceso de transición de China, crea cierta incertidumbre, por ello, algunos autores hablan de que entramos desde un período unipolar a un proceso bipolar, donde, por un lado, tenemos a Estados Unidos y, por otro lado, a China.

Para otros autores estamos en un sistema multipolar, donde China juega un rol activo al igual que Estados Unidos, este último sobre todo en la zona del Atlántico Norte. Además, se suman otros actores relevantes como ASEAN, India y los BRICS, hablando cada vez más de los países del sur global.

Otra posición es la de sostener que nos encontramos en un sistema *multiorden*. El próximo sistema internacional será un sistema multiorden, es decir, al mismo tiempo unipolar, bipolar y multiorden, dependiendo de las variables y factores analizados. De este modo en el

- **Orden económico:** En el comercio internacional habrá un sistema multiorden.

- **Orden tecnológico:** En términos tecnológicos se puede visibilizar un orden más dicotómico y bipolar, ya que por un lado, encontraríamos a Estados Unidos y, por el otro, a China.

- **Orden de seguridad y defensa:** Indudablemente, el gran hegemon seguirá siendo Estados Unidos.
- **Orden cultural:** En materia cultural también encontramos un sistema multiorden con múltiples influencias, donde el *soft power* juega un papel fundamental y se destacan actores como Corea y Japón.

CHINA Y EL PROCESO DE TRANSICIÓN GLOBAL

Estamos enfrentando un proceso de transición de un sistema multiorden, o un sistema que no sabemos bien qué es. A continuación describiremos cómo en este sistema China está tratando de interactuar.

Está el tema de la economía, la política internacional, la tecnología, el *soft power*, el medio ambiente, la seguridad y defensa.

a. Economía

China cada vez juega un rol más relevante de pivote en la economía, principalmente porque es la segunda economía más grande del mundo y en esa lógica se ha ido convirtiendo en un actor que compite con Occidente en términos de producción de exportaciones, de igual manera sigue siendo el centro global de la fabricación de productos. Esto se explica gracias a las ventajas que China fue construyendo, como infraestructura, conectividad, mano de obra calificada, y porque también es una autocracia. Mientras no exista algo que dispute eso, será difícil que otro país compita con China. Por ejemplo, India en comparación con China tiene una brecha significativa.

Entonces, China es un actor relevante en términos comerciales. Es el principal exportador e importador. Es el principal socio comercial de más de 100 países, por medio de sus asociaciones estratégicas.

En esa línea, China ya no solo se adapta a los lineamientos internacionales o a su participación en la Organización Mundial de Comercio, sino que también propone sus propias iniciativas, por ejemplo, La Franja y la Ruta. Antes únicamente era un proyecto de una ruta terrestre, pero se ha ido incorporando una ruta marítima y ahora se incorporó una ruta digital. Es un proyecto ambicioso, en diferentes regiones y que financia proyectos de infraestructura y conectividad por medio de los bancos de desarrollo chino y con una institución que se crea con otros países de Asia, el Banco de Inversiones de Infraestructura de Asia, que cuenta con la participación de India y países de Occidente como Reino Unido y Alemania. Con estas instituciones financia estos proyectos que permiten que muchas empresas chinas puedan participar en el desarrollo de los mismos, siendo un elemento que está muy presente en la visión de esta China globalizada y con mayor influencia internacional.

b. Política Internacional

China ha aumentado su influencia en las instancias internacionales, teniendo roles cada vez más activos en los foros y organismos internacionales.

c. Seguridad

China también aloja la casa matriz de lo que algunos analistas denominan como la OTAN asiática, que es la Organización de Cooperación de Shanghái, instancia en que se discuten temas de seguridad en la región. Acá se sientan en una misma mesa India, China y Pakistán. Si bien no hablan estrictamente de seguridad tradicional, sí conversan de otros ámbitos de lo que se entiende como seguridad no tradicional, tales como amenazas a la seguridad humana, catástrofes naturales, cambio climático, entre otros temas.

d. Innovación y tecnología

Otro aspecto que hay que considerar en esta China más activa dice relación con los avances en innovación y tecnología. Por ejemplo, en

energías renovables, China compite con Occidente dentro de los estándares internacionales, incluso generando nuevos estándares. China pasó de ser el gran productor de productos genéricos al principal generador de patentes industriales en el mundo y el principal generador de *papers* en el mundo. Ese cambio genera que aumente su competitividad.

e. Medioambiente

China es el mayor emisor de gases de efecto invernadero, lo que plantea desafíos significativos para todos los esfuerzos globales respecto del cambio climático. Pero, al mismo tiempo, busca promocionarse como un líder clave en la transición energética y cae en esa dualidad, sobre todo en energías renovables. Entonces, por un lado, se observan ciertos compromisos internacionales, por ejemplo en la COP, donde participa en los acuerdos de cambio climático y eso ha hecho que sea el país que, en términos de electromovilidad, haya impulsado más incentivos estatales. Pero, al mismo tiempo, sigue teniendo industrias altamente contaminantes. En especial, en aquellas ciudades más alejadas y con menos tecnologías.

Algo que también se cuestiona es el rol de China en los procesos de inversión y de desarrollo de los proyectos de infraestructura en el exterior, donde está siendo constantemente observada por los actores internacionales, para ver si cumple con los compromisos internacionales en términos medioambientales.

f. Societales-Culturales

A su vez, China a través del *soft-power* ha tratado de incorporar estos elementos más culturales por medio de los Institutos Confucio, utilizando algunos elementos de la tradición china y estableciendo programas de intercambio de personas y de turismo.

LA RELACIÓN CHILE-CHINA

En términos bilaterales, uno de los conceptos clave para comprender la relación entre Chile y China es que se trata de una relación madura. Chile fue el primer país en América del Sur, el segundo en América Latina y uno de los primeros en el mundo en reconocer oficialmente a la República Popular China. Este reconocimiento se dio a comienzos de la década de 1970, en un contexto en el que la mayoría de los países aún reconocía a la República de China con sede en Taiwán como el representante legítimo en las Naciones Unidas.

En 1972, cuando Chile establece relaciones diplomáticas con la República Popular China, esta aún no ocupaba un asiento en la ONU, y gran parte de la comunidad internacional mantenía relaciones con Taiwán. Aun así, el Estado chileno decidió reconocer a la nueva República Popular, surgida tras la guerra civil china, como parte de una apuesta estratégica que, si bien tenía componentes ideológicos -especialmente desde la perspectiva china-, también implicaba una aproximación deliberada de Chile hacia el Asia-Pacífico. Chile no solo fue pionero en este reconocimiento. También fue el primer país en promover el ingreso de China a la Organización Mundial del Comercio (OMC) en calidad de economía de mercado; el primero en establecer un tratado de libre comercio con ella, y uno de los primeros en asociarse con el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura. Asimismo, apoyó activamente el reingreso de China a las Naciones Unidas, consolidando así una relación bilateral que ha evolucionado hacia el reconocimiento mutuo.

Este carácter pionero y sostenido de la relación es particularmente relevante porque ayuda a explicar por qué nunca se ha producido una ruptura diplomática entre ambos países, ni siquiera en contextos ideológicamente adversos. Un caso ilustrativo es el período que va desde el gobierno de Salvador Allende hasta el inicio de la dictadura militar de Augusto Pinochet. Allende, desde una postura de izquierda, reconoció a China como parte de una afinidad ideológica. Sin embargo, tras el golpe de Estado en 1973 y la instauración de un régimen abiertamente anticomunista, cabría haber esperado una ruptura de relaciones. Esto

no ocurrió. De hecho, mientras Chile rompió vínculos diplomáticos con varios países del bloque socialista, mantuvo sus lazos con China y Rumania. Los documentos diplomáticos de la época sugieren que esta continuidad respondió a un cálculo pragmático: mantener relaciones con China ayudaba a evitar un aislamiento internacional aún mayor. Occidente se distanció del régimen chileno por la ruptura del orden democrático, y la Unión Soviética, por su parte, no manifestó un compromiso significativo con la situación chilena. En ese contexto, China representaba una opción viable para mantener un canal de inserción internacional.

Desde el punto de vista chino, también hubo pragmatismo. Interrumpir tan pronto una relación establecida con el primer país sudamericano que los reconocía habría significado un retroceso simbólico en su estrategia de inserción global. Por eso, ambas partes optaron por preservar el vínculo, sentando las bases de lo que hoy llamamos una relación madura. Esta madurez ha perdurado a lo largo de las décadas, independientemente de los cambios de gobierno, ya sean de izquierda o de derecha.

Esa estabilidad ha llevado a que la relación con China -y más ampliamente, con la cuenca del Asia-Pacífico- se haya convertido en una verdadera política de Estado para Chile. Esta es una segunda idea de fuerza central en el análisis. Ahora bien, ¿qué entendemos por política de Estado? Aunque aún es un concepto en discusión en el ámbito académico, existe un consenso general en definirla como una orientación que trasciende los gobiernos de turno, los clivajes ideológicos y las coyunturas políticas, y que busca una continuidad estratégica en el tiempo. Esta noción ha permitido que la relación con China se profundice de manera sostenida. Aun cuando distintos liderazgos políticos han tenido posturas más o menos afines, todos han compartido la idea de mantener una línea de continuidad en la política exterior hacia Asia. Esta estrategia se ha guiado, en gran medida, por un enfoque pragmático.

Una tercera idea clave tiene que ver con la forma en que esta relación se consolida tras el retorno a la democracia en los años noventa. Los

gobiernos democráticos no solo continuaron el vínculo con China, sino que lo profundizaron bajo una lógica pragmática centrada en la política comercial. En ese periodo, Chile adopta una estrategia de apertura económica e internacionalización, conocida como “regionalismo abierto” o “multipertenencia”. Es decir, el país buscó integrarse a todos los foros e instancias internacionales posibles, no desde una lógica ideológica, sino con el objetivo de cumplir sus metas de política exterior. En este contexto, China se vuelve un socio prioritario, especialmente por el potencial de intercambio comercial. La política de inserción adoptada por Chile tras la dictadura privilegió una orientación liberal o neoliberal, que apostaba por exportar aquellos productos en los que el país tuviera ventajas comparativas. Así, Chile se transformó en un importante exportador de minerales hacia China, y con el tiempo diversificó sus envíos incorporando alimentos, frutas, verduras y productos del sector forestal. Este último rubro, sin embargo, ha mostrado signos de declive recientemente, dado el proceso de modernización tecnológica en China, que ha reducido la demanda por productos como papel o derivados de la madera. Aun así, sectores como el de los muebles mantienen cierto dinamismo.

En resumen, la relación entre Chile y China se ha desarrollado sobre tres pilares fundamentales: su carácter de relación madura, su condición de política de Estado en Chile, y su consolidación bajo una lógica pragmática y comercial. Estos elementos han permitido una continuidad que trasciende ideologías y gobiernos, y que ha convertido a China en un actor clave de la política exterior chilena.

La fase comercial de la relación entre Chile y China se caracteriza por una temprana iniciativa chilena para establecer vínculos económicos formales con el gigante asiático. Chile propuso, desde muy temprano, avanzar hacia un tratado de libre comercio, convirtiéndose en el primer país del mundo en firmar este tipo de acuerdo con China. Este hito marcó el inicio de una relación que, si bien comenzó en el ámbito económico, fue evolucionando hacia una asociación más profunda. Posteriormente, fue China quien propuso a Chile elevar la relación bilateral hacia una “asociación estratégica”. Este concepto implica

un vínculo más amplio y comprometido que una simple relación comercial, al identificar áreas de mutuo beneficio, particularmente en lo económico y comercial. La idea de complementariedad entre ambas economías -con Chile como exportador de recursos naturales y productos agroindustriales, y China como gran demandante de materias primas e insumos- se volvió central en esta nueva etapa. A partir de ahí se comenzó a construir una asociación que buscaba generar espacios de cooperación sostenida, consolidando a Chile como un socio estratégico comercial para China. Esta dinámica bilateral se tradujo en un fortalecimiento constante de los vínculos económicos: Chile se convirtió en el principal socio comercial de China en América Latina, y China pasó a ser el principal socio comercial de Chile a nivel global. Actualmente, cerca del 40% de las exportaciones chilenas se destinan a China. Esto configura una relación de alta dependencia comercial. A pesar de mantener un superávit -es decir, Chile exporta más de lo que importa-, las importaciones desde China también son significativas, representando aproximadamente un 28% del total de productos importados. En consecuencia, China es el principal socio comercial tanto en términos de exportaciones como de importaciones.

Este estrechamiento de los lazos comerciales no solo se limitó al intercambio de bienes. La asociación estratégica también se tradujo, con el tiempo, en una creciente presencia de inversiones chinas en Chile. De hecho, en los últimos cinco a seis años la inversión china ha aumentado considerablemente, posicionándose entre los tres mayores inversionistas extranjeros, junto a Canadá y Estados Unidos. En algunos años, incluso, China ha liderado la inversión extranjera directa en Chile. El perfil de estas inversiones ha ido cambiando. Hasta 2017, la inversión china era prácticamente inexistente. Poco a poco, China comenzó a comprar productos chilenos, sin mayor involucramiento financiero o empresarial. Sin embargo, en los últimos años ha comenzado a invertir activamente, en especial en sectores estratégicos como la minería -incluido el litio- y, más recientemente, en el sector energético. Empresas chinas han adquirido más del 50% de la generación energética en Chile, a través de procesos de compra internacional, principalmente de compañías españolas e italianas.

La diversificación de las inversiones también se ha manifestado en otros sectores. Empresas chinas han participado exitosamente en licitaciones públicas, como las del Ministerio de Transportes -responsables de la incorporación de flotas de buses eléctricos de la empresa BYD- y del Ministerio de Obras Públicas, adjudicándose proyectos en infraestructura hospitalaria, carreteras y transporte ferroviario. De hecho, algunos de los nuevos trenes interregionales actualmente en circulación en Chile provienen de tecnología china.

En paralelo, China ha diversificado también su demanda por productos chilenos. Ya no solo importa cobre, sino también litio, frutas frescas, vino y salmón, entre otros. En el rubro agroalimentario, Chile se ha posicionado como el principal exportador de frutas frescas a China, superando a socios históricos como Tailandia o Filipinas. Específicamente, Chile ocupa el primer lugar en exportaciones de cerezas, uvas y manzanas, y figura entre los tres primeros exportadores de cítricos, vino y salmón.

La relación bilateral experimentó una nueva etapa a partir de 2020, con la proyección de avanzar hacia una **asociación estratégica integral**. Este concepto, más ambicioso que el de asociación estratégica comercial, implicaba extender la cooperación hacia ámbitos no económicos: ciencia, tecnología, conectividad, e incluso finanzas internacionales. Uno de los proyectos más emblemáticos en esta línea fue la planificación de un cable de fibra óptica submarino entre Shanghái y Valparaíso, el primero de este tipo entre Asia y América Latina. Chile aspiraba así a convertirse en un **hub de conectividad digital** para la región. A esto se sumaba el establecimiento de un banco de liquidación en moneda china (Renminbi) en Chile, con el fin de facilitar transacciones en divisa local y convertir al país en una plataforma financiera regional para China.

También se contemplaron iniciativas en astronomía, como el proyecto del **Centro Sudamericano de Observación Astronómica (CA-SACA)**, que involucraba la instalación del primer observatorio chino en el hemisferio sur. Incluso se discutió la posibilidad de construir un puerto estratégico, idea que finalmente fue concretada en Perú, con

el megaproyecto del puerto de Chancay, desarrollado por la empresa china COSCO Shipping.

Sin embargo, la pandemia del COVID-19 y el recrudecimiento de las tensiones geopolíticas entre China y Estados Unidos -y, más ampliamente, con Occidente- alteraron significativamente esta proyección. La aceleración de la rivalidad estratégica entre las grandes potencias llevó a un proceso de “segurización” de ciertas áreas clave, especialmente en el ámbito tecnológico, donde Chile debió tomar posiciones frente a esta creciente polarización global.

Este nuevo contexto internacional provocó un **repliegue parcial de la agenda bilateral** más ambiciosa, particularmente en áreas sensibles como infraestructura crítica y comunicaciones. La noción de “socio integral” comenzó a perder fuerza, siendo reemplazada por una lógica más acotada y pragmática, centrada nuevamente en el comercio y la inversión económica. En medio de este panorama, es importante destacar la relevancia que China sigue otorgando a Chile como actor estratégico en América Latina. Esto se refleja, por ejemplo, en el perfil político del actual embajador chino en Santiago, un diplomático de alto nivel, con experiencia en países clave como Estados Unidos, India, Hong Kong, Macao y Taiwán. Su nombramiento evidencia que, aun cuando la relación hoy se centre principalmente en lo económico y comercial, existe un potencial latente para ampliar la cooperación también en el ámbito político.

Dentro del argumento central de esta sección, es importante considerar cómo los procesos de transición en el sistema internacional impactan de manera diferenciada según el tipo de país. Para ello, recurrimos a diversas teorías, como la del **desafío hegemónico** o la **teoría de transición de poderes**, así como también a enfoques del *Rational Choice*, que permiten entender qué sucede cuando el sistema internacional experimenta transformaciones. Teóricamente, en contextos de transición, los países tienden a buscar nuevos equilibrios para garantizar su supervivencia, incrementar su poder o construir espacios de influencia con otros actores. Estas estrategias dependen tanto de la capacidad de

agencia como del poder relativo que cada Estado posee dentro del sistema internacional. Desde aproximadamente 2015-2016, las tensiones entre China y Estados Unidos comenzaron a intensificarse, marcando un punto de inflexión. Hasta entonces, predominaba un sistema internacional caracterizado como unipolar, con Estados Unidos como actor hegemónico, promotor de normas e instituciones internacionales.

En términos generales, el sistema internacional puede configurarse bajo tres escenarios:

1. **Sistema unipolar:** un solo actor dominante que promueve y sostiene el orden internacional.
2. **Sistema bipolar:** dos grandes actores o bloques compiten por la hegemonía, buscando persuadir a terceros de alinearse a su proyecto.
3. **Sistema multipolar:** el poder se distribuye más heterogéneamente entre varias regiones o actores, sin que uno solo pueda imponerse hegemónicamente.

Durante las últimas cuatro décadas, ha predominado un orden unipolar liderado por Estados Unidos, conocido como la *Pax Americana*. Sin embargo, a partir de 2016-2017 se evidencia un deterioro de ese sistema. Las instituciones internacionales creadas bajo el liderazgo estadounidense comienzan a perder influencia. Esta pérdida de legitimidad no solo responde a los reclamos de países emergentes como China e India, que exigen mayor protagonismo, sino también al retraimiento del propio actor hegemónico, que se muestra menos dispuesto a asumir los costos de su liderazgo. Durante la década de 1990, Estados Unidos participó en una serie de conflictos militares que implicaron altos costos, provocando un progresivo desgaste del respaldo de la opinión pública interna a estas intervenciones. Paralelamente, surgen liderazgos políticos dentro del propio país que cuestionan el rol de Estados Unidos como principal financiador y sostenedor del sistema multilateral.

Por otra parte, actores emergentes como China comienzan a crear sus propias agencias y redes de influencia, proponiendo alternativas al orden existente. Esta dinámica acentúa la crisis del sistema liberal internacional y se entrelaza con el aumento de las tensiones sino-estadounidenses. En este contexto, se produce primero una **guerra comercial** (2017-2018), seguida de una **guerra tecnológica**. La pandemia de COVID-19 evidenció aún más la debilidad de las instituciones internacionales para gestionar crisis globales. Además, se acentuaron las fracturas en la interdependencia entre China y Estados Unidos, un proceso que, aunque en desarrollo, sigue siendo parcial: persisten deudas cruzadas, cadenas de suministro compartidas y productos manufacturados en conjunto. Sin embargo, la tendencia apunta hacia una fragmentación del sistema.

La gran pregunta que se plantea entonces es: ¿cuál será el próximo orden internacional?

No hay una respuesta clara. A menudo, la coyuntura diaria sugiere diferentes escenarios. Algunos días, las noticias reflejan una realidad más cercana a un orden **bipolar**, con Estados Unidos y China como principales protagonistas. Otros días, emergen múltiples voces -India, Brasil, la Unión Europea-, que parecen apuntar a un mundo más **multipolar**. Así, la percepción del sistema cambia constantemente, dependiendo del comportamiento de los actores internacionales y del contexto político-económico global.

En el análisis del sistema internacional contemporáneo, es posible identificar al menos cuatro tipos de países según su nivel de poder, su capacidad de influencia y su proyección internacional. Esta clasificación ayuda a entender cómo distintos Estados responden de manera diferenciada a los cambios en el orden global.

- 1. Grandes potencias (*Great Powers*):** Son los países que compiten por la hegemonía global. Hasta hace poco, Estados Unidos ostentaba este rol en solitario, sin contendores de peso.

Sin embargo, en la actualidad, incluso desde la perspectiva estadounidense, se reconoce a China como un rival sistémico de envergadura. En este contexto, Estados Unidos ha buscado estrechar alianzas con actores como la Unión Europea, configurando un bloque atlántico como contrapeso al ascenso chino. China, por su parte, ha emergido como otra gran potencia, tanto en términos económicos como tecnológicos, y ha comenzado a promover activamente normas, instituciones y prácticas que desafían el orden liberal occidental.

2. Superpotencias parciales (*Super Powers*): Esta categoría incluye países que no disputan la hegemonía global, pero sí poseen capacidad para ejercer influencia significativa en variables específicas -como la tecnología, la economía, las finanzas o la normativa internacional-. Son actores con un peso considerable en ciertos ámbitos, pero sin un liderazgo transversal en el sistema internacional. Un ejemplo claro es Alemania, que desempeña un rol clave dentro de la Unión Europea y tiene capacidad para definir estándares internacionales, especialmente en regulación industrial, medioambiente y gobernanza financiera. Durante décadas, el Reino Unido también fue considerado un *super power*, pero su salida de la Unión Europea ha limitado su capacidad de influencia. El Brexit ha debilitado su liderazgo internacional, al reducir su capacidad de promover normas globales o articular coaliciones multilaterales. En esta categoría podrían incluirse también Japón, con fuerte liderazgo tecnológico y financiero, o incluso ciertas potencias europeas en áreas específicas.

3. Potencias regionales (*Regional Powers*): Son aquellos países con capacidad de ejercer hegemonía a nivel regional, aunque sin proyección global. Pueden definir el equilibrio de poder en su zona de influencia, establecer alianzas o promover esquemas normativos regionales. Por ejemplo, Brasil desempeña ese papel en América del Sur, con influencia sobre procesos regionales tanto políticos como económicos. México cumple

un rol similar en América del Norte y Centroamérica. En Asia, India se proyecta como una potencia regional con creciente presencia, aunque aún no alcanza plenamente la categoría de superpotencia. Otros ejemplos podrían incluir a Francia o el Reino Unido en ciertas regiones de Europa y África.

4. Potencias medianas (*Middle Powers*): Las potencias medianas no tienen capacidad de hegemonía regional, pero sí disponen de capacidad de agencia en áreas puntuales, especialmente a través de alianzas multilaterales o coaliciones temáticas. Pueden contribuir a generar contrapesos en el sistema, ya sea cooperando con otras *middle powers* o articulando posiciones comunes junto a grandes potencias. Su clasificación no depende necesariamente del tamaño poblacional o territorial. Pueden ir desde países con poblaciones pequeñas, como Chile o Suiza, hasta países medianos o grandes como Indonesia, Vietnam o Argentina. Lo relevante es su capacidad de proyectar políticas específicas, proponer normas o facilitar consensos internacionales en determinados temas.

Algunos autores han propuesto incluso una categoría adicional: la de *small powers*, para distinguir a aquellos países con menor capacidad de agencia. Sin embargo, algunos de estos actores logran desempeñar roles cruciales en aspectos muy concretos. Por ejemplo, Singapur, que a pesar de su tamaño reducido, es clave en la logística del comercio marítimo en Asia-Pacífico. También, Suiza, con un perfil bajo en términos militares o políticos, ejerce un liderazgo importante en estándares financieros y diplomacia multilateral.

La clasificación de los Estados en grandes potencias, superpotencias, potencias regionales, medianas y pequeñas no solo permite entender la estructura jerárquica del sistema internacional, sino que también da cuenta de las distintas formas en que los países responden a los procesos de transición global. En un contexto marcado por la inestabilidad y

el reordenamiento del orden internacional, cada tipo de actor adopta estrategias diferenciadas según su posición relativa y sus capacidades.

Las grandes potencias, por ejemplo, tienden a actuar de manera estratégica, buscando mantener o expandir su estatus en el sistema. A través de alianzas, mecanismos de coordinación e impulso de narrativas específicas, intentan moldear el orden internacional conforme a sus intereses. Estas potencias cuentan con recursos materiales, tecnológicos y normativos para establecer estándares globales, promover la autonomía estratégica, e incluso impulsar una visión de innovación autónoma.

En cambio, las potencias medianas carecen de esa capacidad estructural. Su margen de maniobra es más limitado, por lo que, en contextos de transición, suelen estar más expuestas a presiones externas. Es común que se vean obligadas a adoptar decisiones que no necesariamente responden a sus propios intereses nacionales, sino que resultan del equilibrio entre distintas fuerzas internacionales.

Las potencias regionales, como Brasil o India, aunque no tengan influencia global, sí cuentan con cierto grado de autonomía regional y mayor capacidad de resiliencia frente a presiones externas. Por ejemplo, cuando actores como China, Estados Unidos, Alemania o Japón intentan influir sobre países como México, Brasil o India, las estrategias de persuasión o presión no surten el mismo efecto que cuando se ejercen sobre países medianos o pequeños. Esto evidencia la importancia de la estructura jerárquica en la configuración de respuestas frente al cambio sistémico.

Hoy existe un relativo consenso en el ámbito académico respecto de que nos encontramos en un proceso de transición del sistema internacional. Cada vez son menos quienes sostienen la idea de un orden unipolar liderado por Estados Unidos, como el que caracterizó a la llamada *Pax Americana*. La mayoría de los análisis actuales coinciden en que el orden internacional está atravesando una fase crítica, ya sea interpretada como crisis o como reconfiguración estructural.

Ante este escenario, los países responden de formas diversas:

- Algunos, especialmente aquellos que se beneficiaban del orden anterior, intentan mantener el *statu quo* lo más posible.
- Otros actúan con inercia, sin reconocer plenamente los cambios en curso, centrando su atención en problemas domésticos.
- Finalmente, hay estados -especialmente medianos y pequeños- que están desarrollando respuestas conscientes y estratégicas, a través de planes de acción, estudios prospectivos, elaboración de escenarios y documentos de planificación como libros blancos.

Chile, en particular, representa un ejemplo interesante de cómo una potencia mediana intenta navegar este proceso de transición internacional. Sus respuestas combinan elementos estratégicos, acciones intuitivas y ciertos grados de improvisación. No todas las decisiones responden a una lógica coherente o planificada, pero es evidente que existe una búsqueda de resiliencia frente a un entorno inestable.

En este contexto, la política exterior chilena ha ido adaptando ciertos comportamientos, ya sea de manera explícita o implícita. Se percibe un esfuerzo por generar capacidades de adaptación que le permitan mantener márgenes de maniobra en un sistema cada vez más incierto. Esta lógica de navegación -mezcla de intuición, planificación parcial y reacciones tácticas- refleja los dilemas comunes que enfrentan muchas potencias medianas y pequeñas frente a la transformación del orden internacional.

Dado este escenario, se vuelve cada vez más urgente incorporar metodologías prospectivas en el análisis de política internacional. Aunque tradicionalmente no ha sido un eje central en los estudios estratégicos latinoamericanos, hoy resulta imprescindible contar con herramientas que permitan proyectar escenarios, anticipar riesgos y diseñar estrategias adaptativas.

En lo académico y en la toma de decisiones, existe una creciente conciencia sobre la necesidad de prepararse para un posible nuevo orden global. Por ello, se propone reflexionar sobre cómo países como Chile -y otras potencias medianas- están respondiendo ante el ascenso de China, así como frente a los múltiples desafíos de un sistema internacional en transformación. Al final del día, la atención no estará centrada en los grandes actores (como China, Alemania o Brasil), sino en cómo los países intermedios pueden pensar y ejecutar respuestas viables y sostenibles en este contexto de cambio.

AMÉRICA LATINA Y CARIBE EN EL CONTEXTO GLOBAL

*Érika Rodríguez Pinzón**

1. EL PODER EN UN ORDEN GLOBAL CAMBIANTE

Nos encontramos en un contexto global de cambio; un mundo, sobre todo, de profunda incertidumbre. La incertidumbre consiste en no saber hacia dónde nos dirigimos, pero también en no saber cómo se distribuye exactamente el poder, quién lo tiene, o hacia dónde va. Para analizar cómo luchan los países por el poder, a menudo acudimos a la teoría realista, e interpretamos que lo que cada actor busca es una mayor influencia sobre los otros, dejando de lado lo que sucede en el interior de cada país. Al margen de esta visión, hay otras teorías que afirman que el poder es una construcción social, referida a la configuración de percepciones. Por otra parte, también hay enfoques que se centran en los equilibrios del sistema internacional, en los valores, la sociedad civil, y en el peso de los actores no estatales. Hay, pues, distintos ángulos para entender las relaciones internacionales -una materia ciertamente compleja-, y aun así, ninguna perspectiva proporciona una certeza total sobre la realidad internacional. Lo que nos encontramos son diferentes acercamientos y, sobre todo, muchísimas preguntas de hacia dónde nos dirigimos.

* Directora de la Fundación Carolina, España. Asesora especial del Alto Representante de la Unión Europea para las relaciones con América Latina. Socióloga y doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad Autónoma de Madrid, con diploma de Estudios Avanzados en Teoría Política, Teoría de la Administración y Gestión Pública. Diplomada en Derecho y Ciencias Políticas por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales del Ministerio de la Presidencia de España.

¿Qué es el poder en el sistema internacional? Abarca muchas dimensiones, incluida la capacidad de alterar las reglas de juego. Se puede manifestar directamente, por ejemplo, en las sesiones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, o de forma indirecta, cuando se evidencian recelos para adoptar sanciones y ejecutar resoluciones. Así es como, aunque se produzcan transgresiones al sistema internacional, se inhiben en ocasiones algunos planteamientos para no escalar en conflictos abiertos. Pero no por ello hay que dejar de instaurar normas y procurar su aplicación. La Unión Europea ilustra el caso de una entidad regulatoria, que se dota de normas operativas, pero que, a su vez, como es una potencia económica, puede imponer o exportar esas normas sobre otros actores: empresas, organizaciones internacionales, etc. (Bradford, 2012¹). Esto también significa poder.

El orden global basado en normas actualmente está en vilo, en movimiento y transición (Barbé, 2023²). Según los expertos, podríamos estar asistiendo a un cambio de ciclo en el sistema internacional, a una alteración de hegemonías, similar -aunque de distinto orden- al acontecido tras la Guerra Fría, cuando finalizó el periodo de bipolaridad entre el eje del Este, liderado por la Unión Soviética, y el eje de Occidente. Lo que actualmente observamos es el deterioro de la hegemonía de Estados Unidos, cuyo poder está siendo cuestionado y contestado. Y, además, ese cuestionamiento no solo procede del exterior, sino que proviene asimismo de dentro del país.

Ciertamente Estados Unidos experimentó un periodo de hegemonía, muy ligado al desarrollo de la globalización económica y la expansión comercial, en el que se redistribuyeron las estructuras de producción a lo largo del planeta. En ese marco, Estados Unidos era el país más poderoso, porque imponía las normas, podía presionar y ejercer el poder; hoy ya no es así.

1 “The Brussels Effect”, *Northwestern University Law Review*, Columbia Law and Economics Working Paper No. 533.

2 “Orden en transición y normas en discusión”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, n.º 134 (septiembre). DOI: doi.org/10.24241/rcai.2023.134.2.21

2. ESTADOS UNIDOS, CHINA Y LA EMERGENCIA DEL SUR GLOBAL

Tradicionalmente, Estados Unidos interpretaba su conducta en la historia bajo la visión del “Destino manifiesto”, vinculada a la promoción de la democracia en el mundo. Es decir, justificaba su presencia e influencia en el mundo bajo la idea de que era el país destinado a llevar la democracia al resto del mundo. Ello cuadraba con la concepción del “capitalismo democrático” y la tesis -ya sostenida por el Presidente Woodrow Wilson-, de que las democracias no se hacen la guerra entre sí (Doyle, 1997³). Se trataba, por lo tanto, de llevar asimismo la paz y la estabilidad al mundo, de expandir globalmente un conjunto de valores -aun ligados a intereses- en línea con el papel histórico que le correspondía a Estados Unidos. Pero hoy, justamente este punto, el del papel vital de Estados Unidos como promotor de la democracia, es el que está siendo puesto en cuestión internamente, por el pueblo y por sus propios gobernantes.

Cuando el Presidente Donald Trump afirma: “*America first, make America great again*”, alude ante todo a las capacidades de producción y altera la visión del papel internacional del país. En consecuencia, lo que está ocurriendo en Estados Unidos afecta no solo al rumbo político, sino que es una cuestión de valores, que implica una profunda fractura acerca de los fundamentos que cimentaron la construcción de Estados Unidos. Resulta curioso y novedoso que las élites del Partido Republicano hayan asimilado dicho cuestionamiento frente al legado de los padres fundadores, habiéndolo convertido en un discurso y una narrativa de doble dirección: de arriba a abajo, y de abajo (de las bases sociales) a arriba. En todo caso, el poder hegemónico estadounidense se encuentra ahora mismo en declive, puesto que no es capaz de controlar simultáneamente el alcance de tres esferas de actuación: la militar, la comercial y la social (que remite a los problemas internos ya señalados).

Por el lado militar, crecen las demandas, las agresiones y las transgresiones, y los escenarios de conflicto se multiplican: Corea del Norte

3 Ways of War and Peace, New York: W.W. Norton.

tiene alianzas con Rusia; China experimenta tensiones cada vez más evidentes con Taiwán, en el mar de China. Por su parte, Israel ha desplegado una guerra al margen de los estándares internacionales de la protección a los civiles. Y frente a ello, no hay potencia capaz de estabilizar los escenarios o de construir sistemas de control.

Al mismo tiempo, desde el punto de vista comercial, China ha ganado un papel muy relevante con la deslocalización de la producción internacional y, sobre todo, gracias a sus compras de materias primas, a sus inversiones y a los préstamos hacia lo que se denomina el “Sur global”. De hecho, la emergencia de este llamado Sur global pretende plantear cara a Occidente, aunque aún no disponga de un liderazgo consolidado, toda vez que China sigue presentando grandes carencias internas. La persistencia del autoritarismo en China implica tensiones ligadas a la prohibición del asociativismo, o de la libertad de expresión. Con todo, el país convive con un sistema de producción y de comercio internacional de orden capitalista. Y, al cabo, su poder deriva de sus capacidades económicas: de sus ventajas comerciales y competitivas que también tienen que ver con su tamaño y población. China, en todo caso, no es el único actor. Rusia sigue reclamando un papel relevante y actualmente lo hace desde la dimensión militar. Y la propia definición de un Sur global es problemática.

Cuando hablamos de Sur global nos referimos a un conjunto de países que se autoperceben próximos en el espacio internacional, pero no se trata de una categoría analítica ni de una categoría política (Gratius y Morgan, 2023⁴). No es una categoría analítica porque, para empezar, engloba países que no están localizados en el hemisferio sur. Además, sus integrantes muestran asimetrías enormes entre sus niveles de renta, o relativas a la posesión de determinados activos internacionalmente relevantes, como armas nucleares. Por tanto, lo que se llama Sur global es más bien una actitud: una idea de construir un espacio de identificación, pero que no siempre resulta hostil hacia el Norte global, y que -y esto es fundamental- no tiene una agenda común. No estamos ante

4 “El Sur Global, Construyendo un mundo postoccidental”, GATE Center. Disponible en: https://gatecenter.org/wp-content/uploads/2023/12/El_Sur_Global_GATE-Center.pdf

una alternativa a Naciones Unidas; no es un foro en el que sus países tengan representatividad; no es un espacio en el que estos hablen de igual a igual, ni donde se pongan sobre la mesa temas a debate en aras de establecer prioridades, construir adhesiones y liderar procesos. No hay en el Sur global una agenda común de desarrollo o en materia de cambio climático.

Nos encontramos globalmente, pues, en un momento de redefinición, tanto en el plano internacional, como en las propias dificultades que los países enfrentan en su interior. Por lo demás, en esta situación ha aparecido un factor disruptivo, que está cambiando las reglas de juego: la tecnología. No es casual que alguien como Elon Musk acompañase a Donald Trump en su proceso político. La tecnología y la concentración de poder de las multinacionales llamaba mucho la atención en los años noventa. No obstante, en la actualidad, la capacidad de innovación, de progresar con herramientas tecnológicas, se ha acelerado y se ha convertido en una forma de poder que tiene cada vez más presencia en los reequilibrios del sistema internacional. De hecho, buena parte de la tensión entre Estados Unidos y China no se encuentra en el campo de lo militar, sino en el del uso de la tecnología. Estados Unidos limitó, por ejemplo, el acceso de China a las máquinas con las que se fabrican microprocesadores y microchips, y esto representa una acción directa en contra de la capacidad de China para avanzar en procesos de computación y de manejo de datos por medio de la microtecnología.

3. EL LUGAR DE AMÉRICA LATINA EN EL MUNDO

Todo lo anterior afecta de lleno a América Latina, región a la que también a menudo se la hace partícipe del Sur global. Pero téngase aquí en cuenta que los países de América Latina tienen sistemas políticos similares a los del Norte global, con lo que también comparte valores, comparte -en ocasiones- intereses, y comparte diálogos. Igualmente, lo que sucede en Estados Unidos sigue siendo muy importante para América Latina. Sin embargo, al mismo tiempo, la región se encuentra desunida, fragmentada, no solo en su integración regional sino también

en foros internacionales. Por ejemplo, recientemente Venezuela intentó ingresar a los BRICS, y Brasil lo bloqueó por su deriva antidemocrática tras el proceso electoral.

¿Dónde está entonces América Latina? Del mismo modo que el resto del mundo, la región se halla en un proceso de redefinición colectiva, referida tanto a su papel en el mundo como a su configuración interior (Hirst et al., 2024⁵). Es preciso observar a América Latina y el Caribe sobre todo como una región. Ante Estados Unidos y ante Europa es una región, toda vez que, probablemente, es el espacio del mundo en el que sus países comparten más rasgos en común (instituciones, idiomas, culturas, etc.).

3.1. *La estructuración geoeconómica*

Sin menoscabo de lo antedicho, América Latina es una región con grandes diferencias entre sus tres partes fundamentales: el istmo centroamericano, los países andinos y el cono Sur. Hablaremos enseguida de ello. Previamente hay que recordar que la región cuenta con dos países especialmente relevantes, por sus capacidades y por su tamaño: México y Brasil; tanto que a menudo se comportan de forma muy autónoma e independiente.

En el caso de México, tenemos un país que ha ido profundizando su relación con Estados Unidos, convirtiéndose en parte de una subregión norteamericana porque se integró, con la firma del NAFTA, en la cadena de producción comercial estadounidense y canadiense, lo que ha alterado su relación con la región latinoamericana. Por su parte, Brasil, aun siendo un líder regional, es un país cultural y geográficamente diferente, a lo que se agrega la distancia que genera la selva del Amazonas en la vivencia regional con el resto de América del Sur. En este sentido, Brasil viene actuando desde hace tiempo como un actor internacional relevante, que puso de forma adelantada en agenda temas de gran importancia para el Sur global (relativos, por ejemplo, a

5 Hirst, M.; Russell, R.; Sanjuan, A. M.³ y Tokatlian, J. G. (2024): “América Latina y el Sur Global en tiempos sin hegemonías”, Revista CIDOB d’Afers Internacionals, n.º 136 (abril).

la seguridad alimentaria, el armamento nuclear o a las relaciones con África). Repárese además en que Brasil siempre ha tenido un sistema diplomático muy reconocido, muy potente.

Dicho esto, vayamos al análisis de las tres divisiones geográficas: el istmo centroamericano, los países andinos y el cono Sur, una distribución que afecta directamente a las capacidades productivas de cada país y a su inserción en el comercio internacional (Rodríguez Pinzón, 2021⁶).

i. Por su tamaño, por sus condiciones geográficas y por sus capacidades productivas, los países centroamericanos están mucho más integrados entre sí que el resto de la región. A su vez, enfrentan más desafíos conjuntos, lo que ha permitido la articulación de una sólida cooperación centroamericana. De esta forma, pese a las debilidades de estos países -que suelen ser bastante pobres, y en los que persisten importantes desafíos internos, especialmente marcados por guerras recientes- han conseguido un cierto nivel de integración. Más aún, están incluso insertos en cadenas globales a través de la industria maquiladora, y de otros sistemas de producción, también muy ligados al norte de América, desligándose así del proceso de reprimarización (de vuelta a las materias primas como activo principal del comercio exterior) en el que se encuentra inmerso Sudamérica.

ii. En la subregión de los países andinos, la estructura productiva está ligada a una orografía donde los suelos fértiles están en altura, en los altiplanos. De ahí que buena parte de la población viva también en altura. Esto provoca que la competencia por la tierra, a pesar de ser países relativamente grandes, sea intensa, dado que a su vez las zonas más bajas son de selva y bosque tropical, con capacidades productivas limitadas. Dicha disparidad entre costa y montaña se refleja claramente en la sierra y costa de Perú, o en la diferencia de la estructura poblacional y productiva que tiene Colombia. Este país posee grandes altiplanos muy productivos, pero muestra una gran fragmentación de la tierra, con una gran competencia, que en gran parte explica su conflicto

6 “América Latina: competencia geopolítica, regionalismo y multilateralismo”, Documentos de Trabajo, n° 53 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.

interno: el conflicto colombiano nace y se origina por la posición de la tierra. Pero no solo ocurre en Colombia: las desigualdades en los países andinos derivan, en gran medida, de la tenencia de la tierra, que ha generado procesos profundos de exclusión poblacional.

iii. Por su parte, el cono Sur se caracteriza por sus grandes zonas de latifundio, ligadas a la riqueza natural de sus materias primas, que repercute en sus sistemas productivos: en el caso chileno nos encontramos con la minería; en el caso argentino, las carnes o la soja, al igual que Brasil. Dichas particularidades determinan la inserción de estos países en el sistema internacional, y explican el actual proceso de reprimarización. Cabe recordar que estos países han constituido el Mercosur, una zona comercial potente de cara al exterior conformado por países que tienen una capacidad productiva muy relevante (si bien el comercio interno continúa siendo relativamente débil).

Al margen de esta división, crucial en términos productivos y comerciales, y de inserción en el sistema internacional, la mirada global de la región ha de completarse con un análisis más detallado sobre sus posibilidades de integración y el estado de sus sistemas e instituciones políticas.

3.2. La problemática de la integración latinoamericana

En la actualidad no podemos hablar de una América Latina unida; se trata de una región con importantes diferencias políticas, marcada por procesos poco dados a jugar en el plano regional, a buscar respuestas comunes a los desafíos regionales. A menudo se afirma que lo ideal sería que América Latina fuera como la Unión Europea, pero esto no es posible por razones históricas. La UE nace de una experiencia de guerra que hace imperativo que los países se pongan de acuerdo para controlar sus activos estratégicos, el carbón y el acero, materiales con los que se producen las guerras.

América Latina tiene una experiencia como región muy distinta. Tras las independencias, las guerras internas a la región han sido pocas

y limitadas. De hecho, los países latinoamericanos han sido muy activos en la construcción de un sistema de normas internacionales. Son países que participaron plenamente en la construcción de las Naciones Unidas, y que todavía hoy votan en las asambleas, casi siempre apoyando el mantenimiento de las reglas, por ejemplo, a favor de que no se trasgredan las fronteras de los países. Esta realidad ha supuesto una consideración de América Latina como región que no genera amenazas globales ni tensiones internacionales. Y ni siquiera el conflicto (interno) de Colombia, cuando sus guerrillas atentaban en otros países, implicó una emisión de inseguridad al resto del mundo (esto limitó, en cierta forma, el interés sobre América Latina en un mundo que empezaba a estar muy securitizado tras 2001).

En todo caso, la ausencia de guerras no ha favorecido el impulso de la integración regional, quizá -como sugeríamos- porque no hay una experiencia traumática que haya suscitado un proceso de ese tipo, como en el caso europeo. No ha habido una necesidad urgente de que los países se integrasen para construir mercados intrarregionales, de modo que casi todos los países de la región mantienen una estructura de comercio que mira hacia afuera, incluso en Centroamérica. En consecuencia, tampoco ha habido una presión por generar procesos de integración empresarial, que aunaran las capacidades productivas de la región. Al mismo tiempo, la ausencia de integración se explica, como se indicó anteriormente, por el tamaño de los países sudamericanos y por la falta de vías de transporte interregional. Las distancias y los costes de desplazamiento desincentivan el comercio intrarregional, lo que resulta en una débil articulación de cadenas de valor agregado regional.

Así, en la actualidad, la mayor entidad que aglutina la voz regional es la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), cuyo grado de institucionalidad es muy frágil, que opera por un sistema de cumbres, pero que no es capaz de promover políticas públicas en los países. Junto con la CELAC, está el sistema de la secretaria general iberoamericana (SEGIB), que ante todo impulsa España, cuenta con una estructura institucional y programática más robusta, pero que por su propia naturaleza ibérica no funciona como un instrumento de

integración regional. En paralelo, existen mecanismos subregionales, como el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), funcional, pero geográficamente reducido, y el Mercosur, de carácter básicamente económico y sin capacidad para articular una voz común.

Esta falta de integración regional, de una arquitectura institucionalizada con capacidad de operar políticamente, merma la presencia internacional de América Latina, también con respecto a la Unión Europea, al limitar las posibilidades de unas relaciones birregionales con un potencial global evidente. La solución habría de pasar por la emergencia de liderazgos político que, aun representando signos ideológicos contrarios, fueran capaces de dinamizar procesos integradores, como sucedió a fines de la década de 2000 con la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR): un sistema de resolución de controversias y diálogo de América que funcionó operativamente con eficacia, que activó incluso una conciencia de identidad regional, pero que acabó diluyéndose por razones ideológicas.

Finalmente, la falta de integración debilita igualmente la defensa de la democracia en la región, toda vez que, ante casos como el venezolano, con un sistema de integración robusto se podría acudir a mecanismos sancionadores, a normativas y regulaciones que otorgasen estabilidad institucional a la región, reflexión que nos conduce al siguiente punto.

3.3. La fragilidad de las democracias latinoamericanas

Las democracias latinoamericanas siguen, más de cuatro décadas después de los procesos de transición, enfrentadas a enormes retos de viabilidad. Ciertamente, la huella de los años ochenta, cuando todavía pervivían importantes dictaduras y conflictos internos en la región, ha marcado la capacidad de sus países para desarrollarse: los grandes focos de desigualdad y, sobre todo, las heridas históricas no han terminado de suturarse. Desde entonces, perduran brechas de desigualdad, no se han aplicado mecanismos de rendición de cuentas ante quienes causaron los conflictos, y en algunos países se ha vivido incluso una revictimización de ciertas poblaciones, que han pasado de ser presa

de la violencia estatal a serlo de la violencia de otros actores armados que llenaron el vacío de Estado.

Ello nos conduce a un punto clave de la debilidad de las democracias latinoamericanas: la incapacidad institucional de sus países para controlar sus territorios. México, por ejemplo, es un país que nunca ha controlado totalmente su territorio, incluyendo la capacidad de imponer normas para gestionar el espacio social de forma efectiva bajo el Estado de derecho. ¿Qué se puede esperar de un Estado de derecho y una democracia sólida? Que todo el mundo opere con las mismas normas; evidentemente esto no ocurre en América Latina. Y si las normas no operan igual para todos, la protección social no es igual para todos y el cumplimiento de la ley no es igual para todos.

En efecto, existen capturas del Estado por parte de élites locales que ocupan espacios donde operan con impunidad o poniendo por encima sus intereses, lo que por cierto sucede desde el periodo colonial. Hubo procesos de colonización tardía que tuvieron lugar en algunas zonas, cuando se iba abriendo selva para ampliar la frontera agrícola, en los que se dejó al margen al Estado. Dado que en la región hay muchas riquezas naturales, estas cayeron bajo el control, bien de élites locales, bien de actores no estatales armados, que es lo que dio pie a tráfico ilícitos, en algunos sitios el narcotráfico, y en otros al extractivismo, siempre -en todo caso- al margen de la capacidad de los Estados de cumplir con sus funciones. Hay, pues, una toma del Estado, una patrimonialización del Estado por parte de élites, junto con procesos asociados a la incapacidad de controlar los cambios sociales.

Por eso en América Latina hablamos de Estados frágiles, y también de democracias imperfectas, con carencias, porque, aunque la democracia se ha impuesto en la región, no lo ha hecho con todo el paquete de capacidades institucionales para generar transformación social. El problema consiste en que, en un contexto como el actual, de amenaza global a las democracias liberales, y de desafección política (ligada a los déficits institucionales) el peligro del retroceso de las democracias en la región es muy real. Recuérdese, por último, que el concepto de

populismo se genera en América Latina, aunque ahora se han expandido globalmente, al punto de que parece que las debilidades propias de América Latina se han diseminado a otras partes del mundo. Esta situación de debilidad institucional estatal generalizada no es propicia, si bien-pese a dicha erosión- cabe subrayar que los procesos electorales continúan siendo todavía la vía legítima de acceso al poder, y estos continúan celebrándose en la región (Freidenberg, 2024⁷).

4. CONCLUSIONES PARA EL OPTIMISMO: BIODIVERSIDAD Y SOCIEDAD CIVIL

En el tramo final de este texto introducimos dos factores que permiten mirar con cierto grado de esperanza el porvenir de la región. El primero de ellos alude a una de sus grandes fortalezas: su riqueza y diversidad biológica y ambiental, dimensión que además favorece la articulación de una agenda compartida. Los desafíos que impone el cambio climático y la necesidad de hacer frente al calentamiento global pueden obligar a la región a construir una voz común, fundamentada por sus condiciones materiales: la selva del Amazonía, el Gran Chaco o el Corredor Seco Centroamericano, pueden funcionar como articuladores de la respuesta al cambio climático, puesto que su protección resulta imperativa. Es crucial que los países dialoguen, despolitizen la gestión de estos asuntos, y promuevan el trabajo de las cancillerías, de los sistemas diplomáticos, construyendo acuerdos, y superando la banalización de las relaciones internacionales.

En segundo lugar, en América Latina pervive la existencia diferencial y significativa (ausente en los sistemas autoritarios) de la sociedad civil. La sociedad civil está presente y todavía mantiene la capacidad de organizarse para exigir rendición de cuentas, exigir políticas públicas de calidad, formular propuestas y plantear soluciones. A este respecto, uno de los activos de la región a escala global radica en la persistencia de una sociedad civil influyente, independiente de los gobiernos, atenta a la mejora (o empeoramiento) de las políticas públicas, promotora de

7 “El ciclo electoral en América Latina (2023-2024): Liderazgos antipluralistas, polarización perniciosa, insatisfacción ciudadana y resiliencia democrática”, Análisis Carolina n° 14, Madrid, Fundación Carolina.

procesos de desarrollo, y generadora de transformación social. Ciertamente, se observan ataques a la sociedad civil, a la libertad de expresión, intentos de cierre de espacios públicos, violencia contra defensores de derechos humanos, medioambientales o de género. Sin embargo, pese a las dificultades, la sociedad civil sigue siendo escuchada, es activa, se vincula a movimientos globales y está cada vez más formada, puesto que los niveles de educación continúan creciendo y los sistemas formativos son cada vez más robustos.

En suma, aunque el panorama no es halagüeño para la región, tampoco es del todo sombrío: hay muchos retos pendientes, se abren muchas posibilidades, con una agenda de futuro desafiante pero estimulante. E incluso en el plano internacional, ante la reducida capacidad de predicción y control, de articulación de una gobernanza global, emergen nuevos modelos y esquemas de trabajo, según ilustra el microlateralismo, en el que se encuentran países con visiones y propuestas similares para empujar procesos y agendas concretas. Esto, de hecho, se refleja en las relaciones de muchos países de la región con la Cooperación Española, así como con la Unión Europea. Se observan así iniciativas y modalidades funcionales de cooperación triangular, encauzadas en proyectos de cooperación técnica entre administraciones públicas, o en redes de investigación e innovación planteadas desde la base de la sociedad civil. De modo que, aunque el contexto global es complejo, hay voluntad y capacidades de respuesta. A ello debe agregársele, por fin, aptitudes anticipatorias que se plasmen en la gestión de la esfera digital, de los datos, de la Inteligencia Artificial, para que la digitalización funcione realmente como revulsivo socioeconómico y no como una fuente de generación de mayores brechas. El lugar que ocupe la región latinoamericana en el orden global dependerá en gran medida del éxito de esta transformación, plenamente ligada a la transición energética, a la cohesión de las sociedades y al curso de la reconfiguración geopolítica actual.

UNIÓN EUROPEA, NUEVO CICLO POLÍTICO Y DEFINICIONES PARA EL FUTURO

LA AUTONOMÍA ESTRATÉGICA, RELACIONES EXTERIORES, SEGURIDAD Y DEFENSA

*María Mercedes Guinea Llorente**

Se dedica este análisis al estudio del objetivo de la autonomía estratégica como vector de la agenda estratégica actual de la Unión Europea, agenda adoptada por el Consejo Europeo el 29 de junio de 2024, para el ciclo político comprendido entre los años 2024 y 2029, décima legislatura del Parlamento Europeo.

UNA INTRODUCCIÓN A LA UNIÓN EUROPEA COMO SISTEMA POLÍTICO

La Unión Europea (UE) es un sistema político con singularidad y características propias, compuesto por 27 estados europeos. El anterior Presidente de la Comisión, Jacques Delors, lo calificaba de OPNI (“Objeto Político No Identificado”). De él se extraen dos elementos importantes. El primero de ellos es la naturaleza política de la UE. Se trata de una naturaleza supranacional: tiene poderes propios, puede tomar decisiones por sí misma en el marco de las competencias que han puesto en común los Estados miembros y articula políticas que luego sus EE.MM. (Estados Miembros) tienen la obligación de seguir. En caso de incumplimiento por parte de alguno de estos, el Tribunal de Justicia de la UE podría imponer sanciones. La consecuencia de esa

* Doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid. Secretaria Académica de la Escuela de Gobierno de la UCM. Profesora de Relaciones Internacionales, Departamento de Relaciones Internacionales e Historia Global, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Titular de los Módulos Europeos Jean Monnet de la Comisión Europea. Actualmente, es miembro de la Ejecutiva del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo.

supranacionalidad es que se produce integración entre los EE.MM. Con la cualidad de “no identificado” se quiere señalar que la UE no se parece a nada de lo que existe en otros parámetros de la acción política, ni doméstica, ni internacional. La Unión Europea no es un Estado y, de hecho, lo que más le distingue de los estados es que no tiene una competencia general de actuación. Un Estado puede tomar decisiones en cualquier ámbito. No así la UE, que necesita recibir esa atribución de competencias por parte de sus Estados Miembros. Otra diferencia fundamental de la UE es que no es una entidad territorial, como lo son los estados, no tiene territorio, no tiene población, tiene funciones, recibe misiones y, al no ser una entidad territorial, tampoco tiene poder de coerción, no tiene policía, no tiene ejército. Pero tiene moneda. Los estados le dieron la función de tener una moneda común -el Euro- y adoptar una política monetaria única y federal para 20 de sus 27 EE.MM. La moneda es un ejemplo de integración federal.

El sistema de funcionamiento o gobernanza de la UE es complejo, ya que esa supranacionalidad o método federal no afecta a todos los ámbitos de acción política europea, sino actúa de acuerdo con dos naturalezas diferentes, dependiendo del ámbito en que se trabaje. La UE funciona de acuerdo con un método federal en ámbitos, por ejemplo, comerciales, económicos, sociales, la cooperación para el desarrollo. Pero existe otro tipo de políticas en los que se desempeña de acuerdo con un método confederal, que son la política exterior, la política de seguridad y la política de defensa. En estas áreas funciona como si fuera una organización internacional clásica: no tiene competencias propias, sino que las mantienen sus EE.MM. Pero estos estados pueden decidir concertarse y coordinarse en el nivel institucional de la Unión y, cuando están de acuerdo y comparten una visión política, actuar juntos. En estos ámbitos concretos, la autoridad política la tienen los gobiernos nacionales y las instituciones comunes, como el Alto Representante para la Política Exterior no tiene competencias propias, sino solo la capacidad de representar la posición común, cuando esta exista. Este método también se conoce como intergubernamental, por ser los gobiernos de los Estados Miembros los que mantienen todo el poder,

y las instituciones claves en este ámbito son las que representan a los EE.MM. (el Consejo Europeo y el Consejo de la UE).

Dos son los rasgos del método confederal o intergubernamental. El primero de ellos que la decisión en el seno del Consejo Europeo o del Consejo se produce por unanimidad. Esto significa que los 27 EE.MM. tienen un voto y un veto en igualdad de condiciones entre todos ellos. Por tanto, con que solo un EM se separe de la decisión común y vete, no tendríamos política común. Esto hace que la UE en política exterior, seguridad y defensa, solo pueda actuar cuando los 27 están completamente de acuerdo. El segundo efecto de la intergubernamentalidad es que, como no hay atribución de competencias, no hay obligación jurídica de respetar e implementar esos acuerdos para los EE.MM. El Tribunal de Justicia no tiene competencias para sancionar al que incumpla. Por tanto, el ámbito intergubernamental, tiene las mismas debilidades que el sistema internacional y el Derecho Internacional en general, que es la imposibilidad de garantizar que los Estados cumplan sus compromisos porque no hay sanción.

Para conocer qué áreas se gestionan por un método u otro, comunitario o confederal, tenemos que ir a la atribución de competencias que hace el Tratado de Funcionamiento de la Unión, en sus artículos 2 a 6. En lo relativo a las relaciones exteriores, el área de acción más potente para la UE es el ámbito del comercio, ya que se diseña como competencia exclusiva de la Unión Europea. Esto significa que los EE.MM. no pueden tener políticas comerciales propias, significa que toda la política comercial que se diseña por la Comisión Europea, ha de ser aprobada por los dos legisladores europeos -Consejo y Parlamento europeo- y resulta de obligado cumplimiento. En el caso de los tratados internacionales, también es la Comisión la negociadora y son aprobados por Consejo y Parlamento, como regla general. Así, a modo de ejemplo, podemos decir que España no puede firmar un acuerdo preferencial de comercio con Chile o con el Mercosur por mucho que quiera, lo tiene que hacer la Unión Europea. En este caso, España como Estado miembro tendría que convencer a las instituciones comunes y a los otros 26 EE.MM. para que se negocie y firme ese acuerdo.

En lo que se refiere a las cuestiones de Seguridad y Defensa -área política denominada Política Exterior y de Seguridad Común- la cuestión es más compleja ya que se trata de un ámbito, según el Tratado, sometido al método intergubernamental. Según lo que hemos visto antes, para que haya una política común se tiene que dar el acuerdo de los 27 EE.MM. Esto es difícil pero no imposible, como prueba el caso de la posición de la UE ante la Guerra de Ucrania, que es muy dura, muy firme y bastante coherente, a pesar de los recientes esfuerzos de Hungría por romper la unidad común. La UE es el actor fundamental en el apoyo y sostenimiento de Ucrania, tanto por medios económicos y militares, como por sancionar el comportamiento de Rusia por violar el Derecho Internacional. Sin embargo, esa unidad de acción no existe en el conflicto de Oriente Medio entre Israel, Palestina y el resto de países árabes. ¿Por qué? ¿Cuál es la diferencia? Por profundas razones históricas, políticas y culturales, los EE.MM., tanto en el nivel de sus gobiernos como en el de sus poblaciones, se encuentran divididos. Unos defienden la posición israelí, otros reconocen a Palestina y hay un tercer grupo más equidistante y equilibrado. El resultado de esta diversidad de pareceres es que no hay política de la UE hacia el conflicto de Oriente porque no tenemos la capacidad de encontrar una posición que puedan aceptar los 27 EE.MM.

En esta introducción vamos a presentar a los principales actores políticos de la UE, que resultan clave para la acción política colectiva. Inicialmente la UE se crea como una organización internacional, luego sus actores principales van a ser los EE.MM. Ellos llevan la batuta y dan el impulso político necesario para fijar la agenda política europea. Tenemos dos instituciones que representan a los EE.MM.: el Consejo Europeo y el Consejo. Ambos representan a los gobiernos, la diferencia entre ellas es el nivel político en que los representan y las funciones que detentan.

El Consejo Europeo reúne a los Gobiernos de los EE.MM. en el nivel de la cumbre, es decir, está conformado por los jefes de Estado o de Gobierno de los EE.MM., junto con su Presidente permanente y el Presidente de la Comisión Europea. El Consejo Europeo representa el

interés de los EE.MM., el intergubernamental, y su función principal es dar impulso político estratégico a la organización. Adopta las grandes decisiones políticas, las estratégicas y fija los objetivos, aprueba los medios y las herramientas en todas las áreas de acción política común. Es un superejecutivo, pero un superejecutivo colectivo y decide por consenso. La Agenda Estratégica de la UE, que más adelante analizaremos, se aprueba por esta institución dentro de esa responsabilidad de dar el impulso político general. Tiene la finalidad de fijar la agenda estratégica de la UE.

El Consejo, también llamado Consejo de la UE o Consejo de Ministros, es la otra institución que representa también el interés de los EE.MM. y está conformado por los ministros de los EE.MM. Se diferencia del Consejo Europeo por sus funciones: es un colegislador. Como el Senado de un Estado federal representa a los EE.MM. en la acción de legislar. También tiene algunas funciones ejecutivas determinadas. Tiene una formación variable, reuniendo a los Ministros del ramo de la política que se va a tratar.

El Parlamento Europeo es la institución que incorpora la característica federal al sistema político europeo. Esta institución, que tiene en este momento 720 eurodiputados, se elige por sufragio universal directo, en el que votamos todos los ciudadanos de los EE.MM. una vez cada cinco años y representa la legitimidad democrática de la Unión, la voluntad de los ciudadanos. El Parlamento Europeo tiene el rol de colegislador, junto con el Consejo, constituyendo ambos las dos ramas del Poder Legislativo. Como regla general, no se puede aprobar ninguna norma si no la respaldan el Parlamento Europeo y Consejo, aunando la legitimidad ciudadana y la legitimidad intergubernamental. Lo particular del Parlamento Europeo es que se organiza en grupos políticos, no por nacionalidades, porque nos representa como ciudadanía.

La cuarta institución es la más particular, la Comisión Europea, que sería una especie de gobierno de la Unión Europea, aunque tiene muchas particularidades. Está dirigida por el Colegio de Comisarios, compuesto, en este momento, por un comisario por Estado miembro.

No representan, sin embargo, a los EE.MM., por lo que los comisarios tienen que ser independientes, ya que la Comisión representa el interés común europeo. El Colegio está dirigido por un Presidente, que lidera políticamente esta institución. En este momento preside la Comisión la alemana Ursula von der Leyen. Del Colegio de Comisarios depende la administración europea conformada por la Comisión, organizada en diferentes ministerios que en la UE se llaman DGs. La Comisión, representando el interés común europeo, tiene la función fundamental de iniciar el procedimiento legislativo, presentando iniciativas legislativas, ejecuta la legislación, gestiona las políticas comunitarias y además verifica que todos los EE.MM. respeten la legislación europea.

Describiendo brevemente el proceso de toma de decisiones y adopción de legislación, el primer impulso político surge del Consejo Europeo, que es el que fija las prioridades políticas y toda la decisión de que la UE actúe en una determinada dirección. Determina la orientación general de la política y da la orden al resto de las instituciones para que actúen. A continuación, la Comisión Europea, institución que cuenta con el conocimiento técnico o experticia sobre la cuestión, elabora la iniciativa legislativa, traduciendo en términos jurídicos las indicaciones políticas del Consejo Europeo. Esa propuesta de legislación se envía a los dos legisladores, Consejo y Parlamento Europeo. El Consejo vota representando la visión de los Gobiernos de los EE.MM. y el Parlamento Europeo vota representando el interés y la visión de las distintas ideologías. Para que tengamos legislación es necesario que se haya llegado a un acuerdo entre ambos, por lo que es necesario que exista una transacción entre los intereses de los Estados y los de los ciudadanos.

EL CONCEPTO DE AUTONOMÍA ESTRATÉGICA COMO OBJETIVO DE LA AGENDA ESTRATÉGICA EUROPEA

La autonomía estratégica es, en la actualidad, el objetivo transversal de la agenda política europea. Se define por el propio Consejo de la UE como “la capacidad de actuar cuando y donde sea necesario,

de acuerdo con nuestros objetivos y necesidades y, en la medida de lo posible, con los países asociados”. Está presente en la planificación estratégica, hecha por el Consejo Europeo en su agenda para la presente legislatura y en la justificación de la acción política de los diferentes actores políticos. Esta idea viene causada por los presentes desarrollos de la agenda tradicional, que han afectado de manera traumática a la UE, causados por la multipolarización de la sociedad internacional, la weaponización de las relaciones de interdependencia y la hostilidad creciente de los actores políticos que la rodean. La autonomía estratégica, formulada por primera vez en 2016, supone un giro radical en la tradicional visión del mundo, filosofía política y fundamento de las políticas de la UE, que era kantiana. Implica testar las relaciones de interdependencias con terceros para ponernos como objetivo reforzar la seguridad de las mismas e intentar reducir la vulnerabilidad de la UE.

El objetivo de construir autonomía estratégica, en sus fundamentos, está plasmado en los documentos estratégicos que enmarcan tanto la acción política general, como cuestiones sectoriales. En ese sentido, es un concepto asumido y compartido por todas las instituciones europeas y por todos los EE.MM. No obstante, no siempre aparece con el propio término de la autonomía estratégica. En la documentación de apoyo que tienen, así como en el discurso público europeo, pueden ustedes ver que se utilizan diferentes términos como “soberanía europea” (Macron); una “Europa fuerte” (agenda estratégica del Consejo Europeo); “resiliencia” (Comisión Europea) o “autonomía estratégica abierta” (*non-paper* de Países Bajos y España). Con esta última idea se quiere reflejar el objetivo de combinar seguridad con una agenda multilateral, abierta a la interacción con otros actores internacionales.

La pregunta que podemos hacernos es por qué el concepto de “autonomía estratégica” no es pacífico; no es aceptado por todos en esa denominación. Para responderla tenemos que viajar a sus orígenes. En el año 1998 se plantea, por vez primera, ligado a la conformación de la Política Europea de Seguridad y Defensa. El fundamento de esta política en el seno de la UE ha sido siempre altamente conflictivo, ya que la razón por la cual los europeos no han cooperado en esta materia

es la preexistencia de la OTAN, dominada por Estados Unidos. Para algunos, la participación en la OTAN y el liderazgo estadounidense era lo único aceptable, por lo que entendían la “autonomía estratégica”, que se proponía en el marco de una política de defensa europea propia, como algo no deseable, que solo podría plantear obstáculos en la relación con Estados Unidos. Por tanto, para estos estados hablar de “autonomía estratégica” inmediatamente se asocia con independizarnos de Estados Unidos, una cuestión altamente problemática. De ahí que algunos, para reflejar la nueva agenda de redefinir nuestras interdependencias en clave de seguridad, prefieran utilizar otros conceptos.

Olvidemos toda esta polémica que rodea al concepto y vayamos a su esencia, sobre la que sí hay consenso, como se recoge en la agenda europea. Decíamos que pretende asegurar la capacidad para actuar de manera autónoma cuando y donde sea necesario y en la medida de lo posible con los países asociados. De este concepto podemos extraer cuatro elementos diferentes.

En primer lugar, la autonomía estratégica implica capacidad de actuar, esto es, que la UE tenga herramientas, capacidades, instrumentos, procedimientos institucionales para actuar en el ámbito que se requiera. No podemos dar por supuesto que esto vaya a ser así en cualquier ámbito, porque la UE no tiene competencias por sí misma, ni un poder general de actuación; tiene que haberlas recibido de los EE.MM. Y esas competencias han debido ser ejercidas por las instituciones, que incluyen al Consejo que reúne a los EE.MM., para crear capacidades políticas, herramientas, instrumentos, etc. Y esto es algo que no se improvisa, porque sea necesario de la mañana a la noche, como vemos en la actualidad en relación a la defensa.

El segundo elemento, de manera autónoma, significa no depender de terceros. Implica desde la capacidad de tomar decisiones por uno mismo, poder hacer que esas decisiones sean respetadas y cumplidas por todos los EE.MM. y en ambos casos requiere resistir la presión de terceros. Luego requiere institucionalidad, autoridad y capacidades para implementar la política.

En tercer lugar, se dice “donde y cuando sea necesario”, es decir, que lo que se define es una capacidad crítica, capaz de producir los resultados deseados en ese ámbito que se ha elegido, es decir, la capacidad de incidir, de cambiar la realidad en ese ámbito.

Y, finalmente, tenemos esta última dimensión, en la medida de lo posible con los países asociados. Aquí se refleja la visión de las relaciones internacionales abierta, multilateral, siempre en cooperación con otros. Esta filosofía europea existe desde los orígenes y es consustancial con el proyecto europeo de cooperación estructural entre estados. Por eso, la revisión de la terminología que añade el adjetivo de “abierta” a la autonomía estratégica no es necesaria. La autonomía estratégica siempre se definió y pensó como abierta, porque la UE siempre se ha definido en sus relaciones políticas, económicas y sociales con terceros como un actor pro-cooperación y multilateral, como recoge el propio artículo 21 del Tratado de la UE.

Por tanto, del análisis del concepto se deduce que el objetivo de la autonomía estratégica es transversal, afecta tanto a la agenda de la política interior de la UE, como a la política exterior. Para tener la capacidad de formular una determinada política hacia el exterior, poder implementarla y sostenerla firmemente en el tiempo, el sistema político ha de contar con recursos, capacidades e instrumentos que suponga su peso específico y fortaleza en la competencia internacional. Igualmente estos constituyen los recursos que podrá ofrecer a sus aliados. Por ello, la consecución de la autonomía estratégica afecta por igual a la política interior y a la política exterior.

Formular tu política y sostenerla firmemente, para eso debes tener capacidades internas, para eso tienes que tener fortalezas, tienes que tener recursos, herramientas, luego la autonomía estratégica obliga a la vez a trabajar dentro, construyendo todos aquellos elementos que te van a dar después la fortaleza internacional. Así, a título de ejemplo, la autonomía estratégica en el comercio supone no generar dependencias excesivas que puedan afectar al suministro de un determinado bien o servicio, relevante para nuestras sociedades. Ha de concebir, en el marco

de una misma estrategia, la posibilidad de la producción interna, lo que afecta a la disponibilidad de materias primas y a políticas como la industrial o la de innovación tecnológica, con la política comercial exterior, que intentará promover tanto la adquisición de aquello que nos falta, como la elección de socios fiables y la diversificación de acuerdos entre un número suficiente de terceros. Lógicamente, en el planteamiento de las condiciones de comercio sobre ese bien o servicio que nos interesa, también ha de pesar qué podemos ofrecer nosotros a esos socios. Luego, podemos ver cómo la autonomía estratégica es una agenda transversal que corta y afecta por igual a la política interior y exterior, y que supone anteponer a los parámetros tradicionales de la política europea -como eran la rentabilidad económica o la generación de interdependencias y establecimiento de vínculos con terceros- la cuestión de la seguridad.

LA INCORPORACIÓN PROGRESIVA DE LA AUTONOMÍA ESTRATÉGICA EN LA AGENDA POLÍTICA EUROPEA COMO OBJETIVO PRIORITARIO COMO CONSECUENCIA DE LA EVOLUCIÓN DEL ENTORNO INTERNACIONAL

La adopción de la autonomía estratégica como un objetivo transversal de la acción política europea no afecta solo a las agendas, sino que es consecuencia de un giro radical de la visión del mundo de la UE, que afecta a su propia identidad y a su naturaleza. Podemos constatar cómo este giro es consecuencia de la evolución del entorno internacional y que se ha producido progresivamente en una serie de etapas.

La primera vez que aparece el concepto de autonomía estratégica es ligado al lanzamiento de la Política Exterior de Seguridad y Defensa (PESD) en 1998, por la declaración franco-británica de Saint-Malo. En ese momento, esos dos países proponen que la UE desarrolle una capacidad propia para hacer gestión de crisis, que permita a los europeos actuar separadamente de la OTAN y de Estados Unidos. Se empieza entonces a atisbar que la alianza con estos países se apoya en intereses compartidos, y que, si los intereses se apartan, los europeos han de tener una cierta capacidad de acción individual.

En un segundo momento, en 2016, el concepto de la autonomía estratégica va a entrar como elemento transversal de toda la acción exterior en la Estrategia Global de Seguridad de la UE, también conocida como Estrategia Mogherini, y va a justificar el lanzamiento de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), que ya se plantea el objetivo de la adquisición conjunta de capacidades y la defensa común.

El año 2016 es un momento crítico para la UE, que altera su visión del entorno internacional, caracterizado por lo que el entonces Ministro de Asuntos Exteriores sueco, Carl Bildt, denominó el “factor PBT”. “P” de Putin, “B” de Brexit y “T” de Trump. “Putin”, porque tras las guerras de Georgia en 2008 y Ucrania en 2014, la UE repara en que Rusia tiene una política imperialista que supone un desafío para la seguridad de la totalidad de Europa, y de los propios EE.MM. “Brexit” porque con la salida del Reino Unido de la UE, tras el referéndum de 2016, los europeos perdemos el ejército multidimensional expedicionario más potente, lo que abría una brecha en seguridad. “Trump”, con su victoria electoral en 2016 abría dudas sobre el futuro de la OTAN y la implicación de Estados Unidos en la defensa de Europa. En campaña electoral ya había sido muy combativo con la poca implicación de los europeos con su defensa y con la OTAN e incluso llegó a afirmar que no respetaría las obligaciones del art. 5º del Tratado de la OTAN -la defensa mutua-.

Esta tormenta perfecta causa que la UE comience a desarrollar los primeros elementos de una Política de Defensa alrededor del objetivo de la autonomía estratégica europea: se crean programas de inversión conjuntos como el Fondo Europeo de Defensa, instituciones como un cuartel general conjunto e iniciativas entre grupos de EE.MM. para el desarrollo de capacidades, a través de la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO). La finalidad conjunta es la mejora de las capacidades defensivas nacionales y nuestras fuerzas armadas a través de investigación y adquisición conjunta y la cooperación que permite ahorrar costes y mejorar en interoperabilidad. Por tanto, la política de defensa europea es realmente reciente, solo planteándose desde 2016,

con el objetivo de que los europeos podamos protegernos a nosotros mismos.

En una tercera etapa, tras la pandemia de COVID en 2020, el concepto de autonomía estratégica deja de pertenecer solo al ámbito de la seguridad y defensa y va a entrar directamente en el ámbito económico e industrial. Durante la pandemia los europeos nos dimos de bruces con una realidad difícil: con el objetivo de abaratar costes, habíamos externalizado la producción de la mayor parte de suministros médicos, productos medicamentosos y farmacéuticos a los países asiáticos y sobre todo a China. La decisión del Gobierno chino de aprobar controles y contingentes a las exportaciones de medicamentos y productos sanitarios como guantes, mascarillas, respiradores, etc. abrió una brecha fundamental de seguridad en Europa, siendo la causa última de miles de muertes. La UE tomó conciencia de que externalizar determinadas producciones económicas estratégicas, denominadas críticas, puede producir un daño enorme.

Desde entonces la economía y la producción industrial ya no se concibe como una cuestión solo de rentabilidad y bienestar, llega también a ser una cuestión de seguridad, que puede poner en peligro la vida de tus ciudadanos. Trasladar el objetivo de la autonomía estratégica a los asuntos económicos supuso introducir el vector de seguridad en todos los procesos productivos. Esto es consecuencia de la constatación de que las interdependencias económicas con socios poco fiables abren un riesgo de vulnerabilidad. En la visión europea del mundo se produce un cambio de paradigma en que ya no vemos con carácter absoluto con buenos ojos cualquier interdependencia, sino que ahora todas se valoran críticamente a la luz de la seguridad.

Esto afecta específicamente a la visión europea sobre China: en su progreso económico resultó decisivo el impulso de los EE.MM. de la UE al resultar clave el apoyo europeo en su incorporación a la Organización Mundial de Comercio en 2000. Entonces se pensaba que era positivo vincular a China con el cumplimiento de las reglas del comercio internacional y que la mayor apertura económica con-

duciría a la reforma democrática de este país. Entonces, el incremento de relaciones económicas se veía como positivo, pensando que haría avanzar las posibilidades de incidir en el cambio político de China. Hoy, en cambio, hemos tomado conciencia de la existencia de las “guerras de la conectividad”, donde las vulnerabilidades que abren las interdependencias pueden ser aprovechadas por terceros hostiles para ganar poder internacional. Como consecuencia de este giro, la UE se vuelve más hobbesiana y el concepto de autonomía estratégica salta al ámbito económico. Así la Estrategia Comercial de la UE de 2021 supera el enfoque tradicional del fomento del libre comercio para introducir estrategias y herramientas de protección comercial, lo que se agudizará en la Estrategia de Seguridad Económica de 2023.

La cuarta etapa se produce en 2022 con el acontecimiento más traumático en la existencia de la UE: la Guerra de Ucrania. Este hecho bélico es la constatación del fracaso absoluto de nuestra política exterior puramente kantiana, apoyada en la creencia de la bondad de las interdependencias. Durante los últimos treinta años, la UE había cultivado con Rusia una política de promoción de densas relaciones comerciales, energéticas y sociales, en la creencia de que las interdependencias fomentaban la cooperación para proteger los intereses mutuos. Estábamos convencidos de que como los rusos dependían del gas y el petróleo que nos vendían a los europeos, no iban a poner en riesgo este negocio con una actitud hostil.

La invasión del 24 de febrero de 2022 prueba que la UE se equivocó radicalmente. Como consecuencia de ello va a adoptar, tres semanas después de la invasión, la Agenda de Versalles. Se trata de un documento estratégico adoptado por los líderes europeos, en que el objetivo de la autonomía estratégica se generaliza a toda la acción política europea, adoptándose programas de acción específicos de ocho años de duración, para los sectores de la energía, la defensa y el económico-industrial. Son los tres sectores en que la UE tiene dependencias críticas de terceros: en seguridad y defensa, de Estados Unidos; en energía, de Rusia, y en producción industrial, de China. Versalles establece un listado de

objetivos y de actuaciones, en una división de tareas para los EE.MM. y para las instituciones comunes.

Analizando detalladamente las tres agendas, se puede extraer una metodología de acción común para construir autonomía estratégica. Primero: conocer y evaluar. En todos los casos, se propone como primera tarea hacer un análisis técnico de vulnerabilidades, capacidades europeas y dependencias del exterior. Así, evaluando y conociendo la situación, se puede pasar al segundo paso: la planificación estratégica de construcción, adquisición y reforzamiento de esas capacidades internas necesarias para la autonomía estratégica.

En segundo lugar, en todos los casos la tarea es la construcción de capacidades a través de la política industrial, que va a tener base nacional, pero donde lo europeo concurre para reforzar la financiación a través de la inversión conjunta y para crear capacidades más eficientes y competitivas a través de la cooperación transnacional y la generación de sinergias. La política industrial, regulada en el artículo 173 del Tratado de Funcionamiento de la UE, tiene un fundamento verdaderamente ligero, de promoción empresarial, sobre todo de las PYMEs y apoyo a las adaptaciones que necesiten. Se está utilizando, en cambio, como base jurídica para fundamentar una política común de inversiones masivas, intervencionista, de corte keynesiano, para generar inversión masiva para la producción europea local en sectores críticos. Esto es también otro cambio radical de concepción, porque los europeos hemos sido firmes defensores de la economía libre de mercado. Un elemento transversal de la Agenda de Versalles es la necesidad de lograr mecanismos adicionales de financiación para contribuir a estas enormes demandas de inversión. Y aquí la inversión pública requiere de la cooperación de la inversión privada, por lo que incluye en la agenda política europea una cuestión que llevaba años sin avances, la necesidad de crear una Unión de los Mercados de Capitales.

El tercer elemento es el de la utilización activa de la política exterior, en que se plantea una agenda de diversificación de asociaciones con terceros y elección cuidadosa de socios para limitar el riesgo. La

UE ha entrado, por tanto, en la senda de una re-globalización, consciente de la prioridad de efectuar un de-risking. Así, se ha propuesto progresivamente reconsiderar nuestros intercambios y dependencias internacionales, diversificando proveedores estratégicos y eligiéndolos además a tenor de que compartamos con ellos intereses y visión del mundo. Surge así el concepto de like-minded countries, presente cada vez más en los documentos estratégicos europeos.

El anterior Alto Representante, Josep Borrell, decía con frecuencia que para poder enfrentarse a este entorno internacional cada vez más amenazante, la UE debía leer más a Hobbes y menos a Kant. Desde mi punto de vista, las instituciones europeas han seguido la recomendación de Borrell, y fruto de esa evolución hacia un mundo cada vez más inseguro, la UE ha cambiado su visión del mundo. Esto no deja de ser también un poco incómodo para los actores políticos, dado que es mucho más fácil defender ante ciudadanos y terceros estados una política internacional que promueve valores como la democracia y los derechos humanos, el multilateralismo, la cooperación y la concordia, que una llamada a la necesidad de rearmarnos.

La UE al día de hoy tiene una agenda muy activa y eficiente para cambiar las estructuras políticas, económicas y sociales de los EE.MM., ya que ha recibido de estos el mandato de hacer política eficaz para protegernos. Este es, en definitiva, el objetivo de la autonomía estratégica, situar el elemento de la seguridad por delante de cualquier tipo de relación y adoptar una agenda activa para hacer a la UE y los europeos más seguros, porque tengan capacidades propias y significativas y para que se relacionen con estados terceros fiables.

Si aplicamos un marco teórico, puede decirse que el establecimiento de la autonomía estratégica como un objetivo principal es consecuencia es la implementación de una estrategia de securitización. Esta concepción se debe a la Escuela de Copenhague, que defiende que la securitización cambia la visión sobre aspectos que antes se consideraban que eran de acción económica, política y social normal, a través del discurso político se aplica una lógica de seguridad, planteando

una actuación prioritaria y de instrumentos duros, que se vinculan a la propia supervivencia del actor político. Consideramos, por tanto, que esta hobbesianización que hemos detectado y planteado, y que como consecuencia de un cambio en la visión del mundo, redundará en la estrategia política y en un giro copernicano de las políticas europeas es un proceso de securitización.

LA AUTONOMÍA ESTRATÉGICA EN EL ACTUAL CICLO POLÍTICO DE LA UE (2024-2029)

El actual ciclo político arranca en junio de 2024, con las elecciones al Parlamento Europeo, una nueva legislatura y el nombramiento de la actual Comisión Europea. La Comisión se nombra a propuesta de los estados miembros después de la votación por parte del Parlamento, que ha ratificado también el programa político elaborado por la Presidenta de la Comisión. La Comisión inicia sus trabajos el 1 de noviembre de 2024 y trabajará durante cinco años hasta la misma fecha de 2029.

En la fijación de la agenda de la UE, la iniciativa la tiene el Consejo Europeo, que aprueba la estrategia para la legislatura, fijando de una manera muy general los grandes objetivos de la UE. Esa agenda después se desarrolla y concreta en el programa político de la Comisión Europea, que recoge las políticas específicas que se desarrollarán esos cinco años. Hay que recordar que la Comisión es aprobada por el Parlamento Europeo para desarrollar un determinado programa político, que antes ha sido discutido con los candidatos individualizadamente, en el marco de las respectivas comisiones parlamentarias. Por tanto, la planificación estratégica de la UE es una tarea de tres instituciones: grandes objetivos aprobados por los EE.MM. en el seno del Consejo Europeo, elaboración de las políticas concretas por la Presidenta de la Comisión y su ratificación por parte del Parlamento Europeo, lo que refuerza su legitimidad democrática.

En Europa, la prospectiva, la programación estratégica y el diseño de las grandes reformas están siendo cada vez más asumida por la UE,

porque los EE.MM. así lo están decidiendo, ya que ven más capacitada a la UE para promover e incentivar las transformaciones políticas, económicas y sociales que los propios EE.MM. Esto se produce por dos razones fundamentales. La primera de ellas es porque en la UE se adopta la planificación estratégica desde un consenso multipartidista y multinacional. Tanto en el Consejo Europeo como en el Parlamento Europeo se sientan una variedad de ideologías, fruto del pluralismo político existente en los EE.MM. El Consejo Europeo decide por consenso, el Parlamento por mayoría. La necesidad de llegar a consensos entre fuerzas políticas muy diferentes hace que el resultado sea una política muy neutra, poco contestada y muy técnica, poco ideologizada, y, consecuentemente, más viable. Así, el liderazgo político y el gobierno en la UE no se producen bajo una lógica de gobierno-oposición, sino que es una política consensual. Aunque la Presidenta de la Comisión tenga una determinada ideología, para obtener la aprobación tanto del Consejo Europeo como del Parlamento, ha de negociar con todos ellos, incorporando diferentes preferencias no solo ideológicas, sino también fundamentadas en intereses nacionales o locales. En segundo lugar, la política europea no depende de las opiniones públicas, ya que es una dimensión nacionalmente poco visible y poco politizada, así que el líder que tiene que implementarla no se va a encontrar con unas urnas que lo puede sacar de su trabajo. Esta despolitización permite una planificación a largo plazo no posible en las arenas nacionales por el cortoplacismo de las legislaturas.

Sin embargo, el espacio público europeo también presenta un obstáculo, que es la cuestión de la financiación, caracterizada por la limitación de los recursos financieros para implementar estas políticas y el hecho de que en la UE el ciclo político y financiero no coinciden en el tiempo. Ya hemos visto cómo se funciona en legislaturas fijas de cinco años y cómo se aprueba la agenda política. Sin embargo, la financiación para pagar esas políticas -instrumentos conocido como Marco Financiero Plurianual- se negocia y aprueba para periodos de siete años.

La UE tiene una financiación ridícula, que apenas llega al 1% en este momento. Por ello, en la actualidad, estamos luchando por encontrar los recursos financieros para desarrollar las políticas de autonomía estratégica. El modelo de presupuesto que tenemos responde al anterior modelo de integración europea, cuyo objetivo era generar espacios de integración jurídicos, no desarrollar políticas públicas de incentivos, como la industrial o la de defensa. Hoy día los europeos tenemos ante nosotros el desafío de pensar en cómo incrementar ese presupuesto muy significativamente con nuevos recursos para desarrollar la autonomía estratégica. Esa reflexión está en curso y la Comisión ha recibido el encargo del Consejo Europeo de presentar el 1 de julio propuestas de reforma para comenzar el debate.

Como apuntaba antes, la UE aprueba un marco presupuestario para siete años, de manera que se permite la estabilidad y una perspectiva de largo plazo para todas las políticas europeas. Pero esto también presenta problemas de flexibilidad, es decir, cuando se produce un giro en las políticas -como ocurre en la actualidad- no se puede rápidamente contar con los fondos necesarios para esa nueva prioridad. Así, en este momento, el marco financiero que estamos implementando es el correspondiente a los años 2021-2027. En el momento en que se aprueba en 2020, no se ha introducido todavía el objetivo transversal de la autonomía estratégica, ni siquiera se ha producido la guerra de Ucrania y las ingentes necesidades de apoyo a este país. Se ha reaccionado con una diversidad de medidas: se ha obtenido dinero no gastado, sacándolo de otras partidas, a través del mecanismo de flexibilidad; se han redotado fondos especiales a partir de recursos que han otorgado los EE.MM., o también se ha recurrido a la emisión de bonos europeos para financiar esa prioridad sobrevenida, como es el caso del programa SAFE para financiar el gasto en defensa. Este enfoque es insuficiente, permite desarrollar la agenda estratégica en un pequeño porcentaje, pero todavía no tenemos asignados recursos para poder llevar a término, con toda su ambición, la nueva agenda política. A largo plazo es necesario plantearse una reforma que haga coincidir una nueva agenda política con la aprobación del Marco Financiero Plurianual, que permita su implementación.

Esta agenda estratégica presenta dos grandes objetivos o ejes muy bien identificados, que son competitividad y seguridad. El entorno internacional que hoy nos rodea explica esta elección. La situación de las fronteras de la UE en este momento es angustiosa, crítica. Tenemos dos guerras, una en el territorio europeo y otra en el vecindario. La guerra de Ucrania no es solamente un conflicto bélico de Rusia contra Ucrania, sino que en paralelo se sostiene un conflicto híbrido de Rusia contra la UE. Hay a diario operaciones de desinformación, sabotajes a infraestructuras críticas, ciberataques, ataques contra personalidades europeas, contra industrias concretas, contra intereses financieros europeos, injerencia en las elecciones europeas, etc. Rusia se ha convertido en un enemigo que utiliza tácticas de acoso y desgaste para intentar desestabilizar nuestros sistemas políticos, impulsar a las extremas derechas y acabar con nuestros modelos democráticos. Tenemos en la vecindad más inmediata la guerra de Oriente Medio, con el epicentro en Gaza, donde los europeos no somos capaces de ejercer ninguna influencia porque no tenemos una política común, aunque sufrimos consecuencias directas de la desestabilización de toda la zona.

Además, la sociedad internacional vive una competencia geoestratégica que nos desestabiliza y cuestiona directamente. La UE ha crecido y se ha desarrollado en un entorno multilateral abierto, es hija de la globalización liberal, de la cual comparte sus principios y modos de funcionamiento. Cuando ese entorno está cambiando, las políticas de la UE resultan inadecuadas y exigen ser redefinidas. En ese sentido, se constata cómo todos los documentos estratégicos de la UE reiteran la necesidad de luchar contra este socavamiento del orden internacional basado en normas, de proteger el Derecho Internacional, de hacer que haya una reforma de las instituciones multilaterales para que vuelvan a funcionar, etc. A pesar de la defensa de este modelo de relación internacional, basado en la cooperación, la UE no puede quedarse ahí y está teniendo que modificar su visión del mundo y sus políticas para protegerse y defender sus intereses legítimos.

Volviendo al contexto, no podemos olvidar que estamos en medio de una crisis climática y medioambiental verdaderamente dramática,

que es especialmente dura para los estados situados en el sur de Europa. Por ello, la UE no puede dejar de lado su liderazgo de políticas internacionales de lucha y adaptación contra el cambio climático.

Otro factor, que es a la vez una oportunidad y un problema, es la evolución de las nuevas tecnologías. Por una parte, abren oportunidades económicas, pero también generan dependencias de actores externos. En Europa nos hemos quedado atrás en esa carrera tecnológica, no teniendo empresas significativas que estén a la cabeza de la innovación. Debemos que avanzar en esa carrera tecnológica y también tenemos que controlar los efectos adversos. En Europa hemos adoptado la primera legislación sobre inteligencia artificial, pero todavía hay muchísimos ámbitos por evaluar y conocer para que la inteligencia artificial sume en la productividad de las economías, pero no suponga una amenaza para los derechos de las personas.

El último vector desestabilizador que se ha sumado recientemente es la elección de Donald Trump como Presidente de Estados Unidos. Este hecho genera incertidumbre a la UE tras la experiencia de su primer mandato y sus políticas hacia Europa. Para la UE y Europa es una cuestión prioritaria tener una buena relación transatlántica. Pero Trump, en su agenda de “America first”, considera a la UE como un competidor, y hasta un enemigo. Es así como puso en marcha una política comercial proteccionista, causando pérdidas económicas a la UE, además de cuestionar el papel de Estados Unidos y el futuro de la OTAN. No llegó en su primer mandato a ejecutar el repliegue de las tropas y capacidades estadounidenses de Europa, pero los europeos aprendimos sobre los límites del compromiso americano con Europa.

En su segundo mandato, Trump no solo genera alarma en esos dos aspectos, comercial y de seguridad, sino también en otros dos ámbitos. El primero de ellos es su posición ante la cooperación internacional y el multilateralismo. Nos tememos que avance en la deslegitimación y desgaste de las instituciones internacionales, contribuyendo a una mayor inestabilidad internacional. El cuarto elemento, que es una gran fuente de preocupación, es la posición de Estados Unidos ante

el conflicto de Ucrania, cuyo desenlace resulta existencial para la UE. Tras tres años de conflicto, los ucranianos están plantando cara a los rusos y resistiendo la invasión, gracias principalmente al apoyo militar estadounidense y al soporte militar y económico europeo. Pero hay grandes incertidumbres, dado el agotamiento de los *stocks* militares europeos y las limitaciones de producción de la industria europea.

Trump ha afirmado en diversas ocasiones que pretendía arreglar el conflicto de Ucrania en 24 horas, basándose en su buena relación con Putin. Sostiene que forzará a los ucranianos a aceptar el acuerdo, cortándoles el suministro de armamento y apoyo económico, y vencerá a Putin legalizando la adquisición del territorio conquistado y asegurándoles la neutralidad futura de Ucrania. Este arreglo de paz para los europeos sería una verdadera catástrofe, porque la política imperialista de Putin sería recompensada y no sufriría ninguna sanción por su violación de los principios fundamentales de la convivencia internacional. Aunque Rusia en este momento esté debilitada por los años de guerra, resulta claro que en el instante en que recupere su potencia económica y se rearme, sería una amenaza para el resto de estados europeos fronterizos. Como se desprende de los discursos de Putin, este tiene una clara ideología imperial y su objetivo es intentar restaurar el esplendor pasado de los imperios zarista y soviético, que justifica como una especie de destino y derecho propio de Rusia. Si a los planes de Trump sobre Ucrania sumamos la retirada estadounidense de la OTAN o un repliegue de tropas, ya no contaríamos con la capacidad de disuasión americana y los europeos nos quedaríamos desprotegidos frente a Rusia. De ahí la agenda acelerada que se está trazando para relanzar una defensa europea común e intentar protegernos de esta relevante amenaza.

Al análisis del entorno internacional, hay que sumar la situación del panorama político interno en este ciclo. Actúa también como elemento desestabilizador el auge de las extremas derechas, afectando a la agenda europea y a la capacidad de la UE de ejecutar políticas. Las fuerzas de extrema derecha se caracterizan por ser soberanistas, nacionalistas y euroescépticas. El euroescepticismo se ha redefinido

después del Brexit: ninguna de esas fuerzas pretenden ya sacar a su país de la UE, vistos los enormes efectos negativos que ha tenido para el Reino Unido tras su salida. Ahora esta ideología pretende reformar la UE desde dentro, para convertirla en una organización internacional de cooperación intergubernamental clásica, sin competencias propias, sin capacidad de actuación. Los soberanistas pretenden desestabilizar la UE desde las instituciones; impedir que pueda actuar y dejarla sin contenido. La preocupación se incrementa si tenemos en cuenta que estas fuerzas políticas de extrema derecha tienen una profunda sintonía con la ideología de Trump, con el riesgo de que sean caballos de Troya trumpianos en la UE. La única manera resista la política de Trump, ya sea la agresiva comercial, la de seguridad o la internacional, es que se mantenga unida y sin fisuras en sus decisiones. Y la estrategia de Trump será una política de “divide y vencerás”, intentando promover que la UE no pueda decidir, y apoyándose en sus amigos como Orbán o Meloni.

La UE consigue decidir y actuar cuando funcionan bien las alianzas entre EE.MM. Estas se suelen forjar a partir del elemento motor de la alianza entre Francia y Alemania, que son los países más grandes, fundadores y con mayor peso político y económico. En el momento en que hablamos, Alemania se encuentra sin Gobierno, con unas elecciones convocadas y en Francia, su Presidente encuentra contestación interna y acoso por parte del partido de extrema derecha de Le Pen. Luego, los tradicionales líderes tienen dificultades para ejercer el liderazgo, aunque este panorama puede mejorar con el resultado de las elecciones alemanas.

Los objetivos de la agenda política europea buscan construir seguridad, para proteger mejor a los europeos frente a este desasosegante panorama internacional, y reforzar la competitividad económica de la UE, para permitir que podamos seguir permitiéndonos nuestros modelos de bienestar. Para definir su acción política concreta, en esa metodología de la autonomía estratégica, la Comisión ha comenzado por recabar un diagnóstico de la situación. En el ámbito de la seguridad ha solicitado un informe al antiguo Presidente finlandés Sauli Niinisto, y

en el área económica, al anterior Presidente del Banco Central Europeo y ex Primer Ministro italiano, Mario Draghi.

El informe sobre la situación de seguridad de la UE, conocido como Informe Niinisto, adopta una visión muy nórdica sobre seguridad comprehensiva, que conduce a que la preparación para las crisis no es solo una cuestión de políticas públicas, sino que tiene que implicar a toda la sociedad, sabiendo cada ciudadano cómo tiene que prepararse y enfrentarse a una crisis. Se recomiendan así acción común para el desarrollo de una política de defensa, apoyada en el desarrollo y adquisición de capacidades críticas por parte de los EE.MM., que es el objetivo central de la Unión Europea de la Defensa y del Libro Blanco de la Defensa de la Comisión Europea, que va a requerir de un incremento importante del gasto nacional y europeo. Los objetivos de estas acciones son promover la compra de capacidades europeas para reducir la dependencia estratégica; la promoción de la interoperabilidad entre los ejércitos europeos, a través de la certificación y estandarización, para que puedan trabajar juntos; el fomento de la industria de defensa europea; la profundización de un mercado a escala europea; el desarrollo de proyectos emblemáticos conjuntos entre EE.MM. y el trabajo sobre la financiación, llegando también a incorporar a estas políticas a la financiación privada.

Además, la seguridad se extiende al objetivo de proteger la democracia y nuestros valores de los ataques por parte de actores externos. Ante los ataques híbridos, los ciberataques y la desinformación, es necesario formar a la población, luchar por una prensa objetiva y responsable y exigir responsabilidad a las plataformas digitales que difunden contenidos.

En segundo lugar, en términos económicos, para recuperar competitividad, restaurar crecimiento económico y bienestar, la Comisión encargó el informe Draghi, monumental diagnóstico con propuestas de reforma de prácticamente todas las políticas europeas. La agenda ya afecta a la mayoría de estas políticas: reducción de dependencias estratégicas, especialmente de energía; continuación con la agenda verde;

incremento de la digitalización; inversión en la innovación tecnológica y la formación de la ciudadanía y los trabajadores; profundización de la Unión Económica y Monetaria con el euro digital; constitución de la Unión del Mercado de Capitales; simplificación normativa para que la burocracia no limite el crecimiento, etc.

En tercer lugar, el otro eje de acción es reforzar la voz de la UE en el mundo, buscando la defensa del Derecho Internacional y del multilateralismo, especialmente de las instituciones de gobernanza global que existen y funcionan. Aquí todavía no tenemos medidas de acción concretas, es simplemente un objetivo formulado, pero entendemos que será acción internacional con motivo de las distintas citas de estas instituciones en que se aprobará un objetivo como UE y se intentará promover. Si Estados Unidos se va retirando progresivamente del sistema, esto también requerirá que la UE asuma una mayor carga de financiación del mismo.

Documentación complementaria de referencia:

- Consejo Europeo (2024), Agenda estratégica de la Unión Europea (2024-2029): https://www.consilium.europa.eu/media/yxrc05pz/sn02167en24_web.pdf
- Draghi, M. (2024), Informe “Una estrategia de competitividad para Europa”: https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en.
- Jefes de Estado y de Gobierno de la UE (2022), Declaración de Versalles: <https://www.consilium.europa.eu/media/54800/20220311-versailles-declaration-es.pdf>.
- Niinisto, S. (2024), Informe “Safer together: a path towards a fully prepared Union”: https://commission.europa.eu/topics/defence/safer-together-path-towards-fully-prepared-union_en?prefLang=es.
- Presentación de las instituciones claves de la UE: https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/types-institutions-and-bodies_es.
- Von der Leyen, U. (2024), “La decisión de Europa” Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea (2024-2029): https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_es?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_ES.pdf.
- Web de la Comisión Europea sobre sus prioridades políticas y estado de consecución (2025): https://commission.europa.eu/priorities-2024-2029_en.

EL ARTE COMO FUERZA TRANSFORMADORA DE LA CONCIENCIA SOCIAL GLOBAL

*Iolanda Rubio**

Nada del Pacto por el Futuro que se acaba de suscribir será posible si no hay una base social convencida de la importancia de tener vínculos solidarios y afectivos.

LA PROSPECTIVA ESTRATÉGICA Y EL ARTE

¿Por qué la prospectiva estratégica incluye una asignatura de arte? Porque el sentido de la vista y otros sentidos, cuando están frente a una obra con contexto, es como si nuestro piloto automático del día a día se frenara. Si el artista ha puesto un contexto que invita a una discusión sobre aspectos de relevancia, sobre lo que está pasando en nuestro mundo, puede actuar como una fuerza muy potente que no solo abre debates, sino que también puede cambiar rumbos de nuestra propia historia.

La tecnología, como medio, también está canalizando estas nuevas apariciones de obras, y la Inteligencia Artificial (IA) está penetrando con mucha fuerza en industrias, siendo una de ellas el arte. Sabemos que hay tres tipos de IA. En este caso, hoy trataremos la IA generativa, que es la que incide en la generación de imágenes y vídeos.

* CMO de Dekalabs y ex directora de marketing de ClimateCoin. Cofundadora y directora de la consultora internacional "Transcend". Colaboradora destacada de la Fundación de Arte de las Naciones Unidas, para el uso transformador del arte en la conciencia global. Consultora en tecnología y marketing para startups y corporaciones. Conferencista sobre blockchain, estrategias de marketing y cultura de Internet.

EL PAPEL DEL ARTE COMO AGENTE DE CAMBIO SOCIAL

En primer lugar, comprenderemos el papel del arte como agente de cambio social: cómo el arte influye en los valores de la propia humanidad, en los comportamientos y en las dinámicas sociales. Segundo, analizaremos el impacto que está teniendo la tecnología, sobre todo con la IA. Veremos qué herramientas están transformando la creación artística y su capacidad de generar conciencia global.

Luego, con ejemplos históricos, examinaremos qué movimientos clave han abierto nuevos paradigmas y cómo han impactado en la geopolítica y las relaciones institucionales. También hablaremos de la importancia de desarrollar, lo que llamo, el intelecto -que no es lo mismo que la inteligencia- y el pensamiento crítico y prospectivo. Asimismo, evaluaremos el impacto futuro del arte y la tecnología en iniciativas globales.

Por último, veremos cómo esto se puede aplicar a conceptos estratégicos. ¿Qué serían conceptos estratégicos? Un claro ejemplo es una acción de intercambio cultural entre dos países, como España y la India, en un contexto que es “una humanidad” y el fomento de la paz.

EL ARTE: UN FENÓMENO MAL COMPRENDIDO

Muchas veces el arte se ha visto como un fenómeno bastante superficial y difícil de entender, porque realmente educar sobre arte requiere mucho recorrido y no hay herramientas democráticas. Si bien en nuestra época escolar teníamos algunas asignaturas más artísticas y plásticas, cuando hablamos de lo que se llama la industria del arte, vemos un fenómeno más maduro.

Hay artistas más comerciales, hay artistas que abordan protestas sociales, y hay otros que están por amor al arte y no ganan mucho dinero, pero no pierden su pasión.

Lo bueno es que en el mundo del arte hay obras que son trascendentales, que perduran en el tiempo y cuyos debates siguen vivos. Esos artistas son los que serían genios, los que logran atravesar tiempo y espacio y cuyos debates aún siguen vigentes.

EL ARTE COMO MOTOR DE TRANSFORMACIÓN SOCIAL

¿Puede el mundo del arte impulsar la transformación social? Sí. Justamente, la obra abre este espacio de debate que confronta lo que nuestros ojos ven y lo que estamos viviendo en una era con mucha información, porque una interpretación pictórica te demuestra con una visión lo que con palabras no sabemos decir. Entonces, vamos a ver lo que sería el arte transformador: de la protesta a la diplomacia cultural.

El arte transformador es aquel que trasciende lo estético para influir en la conciencia social, generar cambios culturales, políticos o inspirar la acción colectiva. Se basa en su capacidad de evocar emociones profundas y conectar a las personas más allá de las palabras. Incluye pintura, música, literatura, danza, cine y, más recientemente, arte digital inmersivo. El arte actúa, en esta ocasión, como un espejo y un catalizador. Las innovaciones tecnológicas están surgiendo, y esto también sirve como un “martillo para transformar estructuras sociales”, como decía Brecht.

En realidad, lo importante es cómo utilizamos el arte como un lenguaje universal que puede impactar a nivel global. Entonces, podríamos decir que el universo de las artes hoy es un gran aliado estratégico para el progreso de muchas sociedades y una voz que reclama nuevos escenarios.

ARTE DIGITAL Y ACTIVISMO GLOBAL

Si hemos de hablar de cómo el arte hoy en día está alterando o impactando más nuestra conciencia social, aquí el arte digital y el activismo global van de la mano. Es como si en esta línea del tiempo, si

nos reuniéramos aquí dentro de 20 años, diría que dos grandes hechos han marcado los últimos tiempos en nuestra historia: el artista Beeple, el movimiento Black Lives Matter, y el arte digital invita a una reflexión sobre lo que sería una protesta del movimiento.

Tres aspectos importantes que están marcando nuestra era: el arte digital (aquí, en este caso, Beeple utilizó NFTs como cuestionamiento del capitalismo), y luego la convergencia de las redes sociales con el arte para que tenga mucho más *engagement*, trascienda fronteras y otros artistas se puedan sumar.

Una cita de Brecht es que “el arte no es un espejo para reflejar el mundo, sino que es un martillo con el que darle forma”.

La gran pregunta que lanza Banksy para reflexionar es por qué deberíamos lanzar la bomba cuando podemos lanzar flores y ayudar a la gente en su lugar.

LOS NFTs Y SU IMPACTO

Los NFTs, los famosos *Non-Fungible Tokens*. Tenemos aquí un artista que se llama Mike Winkelmann, conocido a nivel *mainstream* como Beeple. Revolucionó el arte digital porque de un día para otro lanza una obra que se llama “*Everydays: The First 5000 Days*”, y fue vendida como un *Non-Fungible Token* en una casa de subastas por la friolera de 69 millones de dólares. Entonces, claro, estábamos tan tranquilos con nuestras obras pictóricas que íbamos a ver a museos, con esos titulares de qué casas de subastas vendían Van Gogh por un alto precio. ¿Pero desde cuándo un NFT se vendió por 69 millones? Realmente nunca, por eso es algo que marca nuestra historia. El NFT irrumpió para redefinir lo que sería la economía en el arte, además de abrir un debate sobre sostenibilidad y especulación financiera.

Cuando hablamos de NFT estamos hablando de una pieza digital que encontramos en una dimensión digital, que puede ser una imagen,

vídeo, texto o código, que están autenticados mediante la tecnología *blockchain*, un registro que sirve como garantía para criptodivisas como *Bitcoin*, *Bitcoin Cash* o *Ethereum*. Entonces los NFT irrumpen en el mundo del arte cuando hablamos de *blockchain*, ya que va intrínseco a diversos conceptos. Uno de ellos es la trazabilidad. Con los *smart contracts* estas acciones se van escribiendo en un libro, pues cada acción se va figurando en un libro inmutable, y a medida que se van recopilando más acciones, esto hace que haya una doble lectura en cuanto a la trazabilidad. Esta información se encuentra en una cadena de bloques, con lo cual permite que irrumpa también en el campo de las finanzas, y que realmente se pueda comprar con criptoactivos que son más bien monedas digitales. Aunque son criptomonedas, hay de diversos tipos y democratizan también el acceso a las finanzas. ¿La especulación financiera está bien? Es, al final, un debate sobre si creemos en la libertad y si una persona quiere acceder al mundo del arte o al mundo de las finanzas para especular. Lícitamente, si conoce todos sus riesgos asociados, puede acceder.

INTELIGENCIA ARTIFICIAL Y CREATIVIDAD

La tecnología por sí sola no basta; también tenemos que poner el corazón en ella. Entonces, ahora mismo, esta frase nos da un preludio de lo que sería la fuerte irrupción de la inteligencia artificial y la creatividad.

Lo que la IA generativa nos está aportando es que podemos hacer obras de arte, incluso de protesta social, en cuestión de minutos. Entonces, ¿qué valor tienen en el mercado, si realmente son superficiales o no y si estamos hablando de una novedad o un compromiso profundo? Hay un hecho histórico que pasó hace un tiempo, que es la venta de la obra más cara de inteligencia artificial generada hasta el momento. Es una obra que se llama Edmond de Belamy, que está creada por un algoritmo de redes neuronales y se vendió por 432.500 dólares, replantando preguntas asociadas sobre la creatividad y la originalidad.

En los sistemas de *machine learning* en el arte, cuando estamos seleccionando fotos en un *captcha*, marcando y guiando la IA, se está entrenando la IA para reconocer que lo que hemos marcado es una montaña. Entonces, cuando la IA haya aprendido, después de muchos datos de información, tras grandes cantidades de datos que confirman que sí, que esta imagen es una montaña, pues entonces ya la IA está educada para distinguirla y crear, si marcamos, una imagen de una montaña nevada, pintada como si fuera de Van Gogh. Es por eso que la IA generativa, después de ese entrenamiento de muchos años, guía esto.

¿Pero qué es lo que también discutimos en la ONU? Detrás de la IA hay humanos. ¿Qué tipo de humanos hay? Hay humanos que son occidentales, asiáticos, hombres, mujeres, binarios. Entonces, aquí hay muchos riesgos éticos. El uso de la IA también conlleva riesgos en decisiones sociales y políticas, porque realmente son respuestas bastante sesgadas, ya que detrás hay humanos. Entonces, la protesta que utilizaban con arte y algoritmos, que se llama *ImageNet Roulette*, fue histórica, porque destapó un precedente para abordar estas problemáticas.

Se ha visto la tecnología como medio y mensaje, que estas innovaciones no solo están generando arte, sino que también cuestionan y critican las estructuras sociales que las crearon. Y realmente invitan a pensar que, quizás, o ya lo estamos viendo, el futuro del activismo será una convergencia entre el arte y la tecnología para campañas globales de diplomacia -que es lo que hemos visto ahora en la ONU- o de educación. Así pues, como decía John F. Kennedy, “el arte puede cruzar fronteras que la política jamás podrá atravesar”. La convergencia entre el arte y las relaciones institucionales genera, por ejemplo, el llamado *soft power*, un concepto que introdujo un político estadounidense, Joseph Nye, en su libro *Soft Power*. Allí él empezó a decir que un país podía tener la capacidad de influir en otros a través de la atracción cultural y valores compartidos, más que mediante la coerción y la fuerza. El arte es un canal clave para este tipo de influencia. Joseph Nye dijo que una agenda cultural para un país es realmente relevante y puede incidir en las relaciones institucionales más que la coerción y la fuerza.

Se ha visto, con ejemplos, cómo el impacto estratégico del arte puede incidir en las relaciones internacionales. Por un lado, puede fomentar la construcción de puentes culturales, porque el arte es un lenguaje universal y fomenta la cooperación entre naciones. Luego también fomenta la identidad nacional, que permite a los países proyectar una identidad nacional fuerte y culturalmente potente en el escenario global.

ASPECTOS NEGATIVOS DE LA IA Y EL ARTE

En primer lugar, un aspecto negativo sería la pérdida de la autoría tradicional: el papel del artista humano se diluye frente a la creación algorítmica. Es así, pero quien da las directrices a la IA de momento son los humanos. El próximo “*Next Big Thing*” de la inteligencia artificial son los agentes digitales, aquellos cuyas directrices serán automatizadas, y a ellos mismos se les ocurrirán esas obras de arte. Esto es lo que se avecina.

Otro aspecto negativo son los sesgos del algoritmo. Las obras pueden reflejar prejuicios inherentes a los datos utilizados. En Europa, la reglamentación está un poco más madura o se ha hablado más, pero es algo en lo que tenemos que seguir incidiendo sobre los prejuicios que derivan de quién está codificando estos algoritmos y qué datos utiliza. Luego, también algo de lo que se habla poco, la desigualdad tecnológica. Países o comunidades sin acceso a la inteligencia artificial pueden quedarse rezagados, hay territorios a los que el acceso a internet acaba de llegar o aún está por llegar. Entonces, generalmente, esa adopción tecnológica la estamos comentando desde una burbuja. Pero la propia realidad es que no todos estamos en el mismo nivel y que aquí será una carrera con países que estarán más rezagados en ese sentido.

Luego también un aspecto opaco del que no se habla mucho, como es la sostenibilidad. Si queremos este futuro de obras digitales, de conexión, lo que sería futurista, poco se habla de la movilización de los recursos naturales para la creación de *microchips* que nos brinda la industria de semiconductores y que utilizan, por ejemplo, cobre o

litio. Y ha derivado y está derivando en guerras geopolíticas. También vemos que hay artículos muy buenos sobre quién está liderando esto. Actualmente, quien lo está liderando es Estados Unidos con Taiwán, aunque creíamos que era China, pero actualmente en el *ranking* serían estos dos países. Realmente hemos de ser conscientes de que para esta conectividad y para almacenar estas obras digitales que hoy hemos comentado, se consume energía y contribuye a una crisis climática que, si queremos este futuro super interconectado, necesitamos 13 planetas para tener los recursos necesarios.

Por último, monetización y especulación. Este aspecto fomenta prácticas especulativas y exclusión. Ha habido muchos proyectos *scam* que son fraudulentos y mucha gente ha perdido dinero. Hay gente en la cárcel que ha sacado colecciones o ha sacado criptomonedas sin ningún tipo de respaldo. Y yo aquí os diría que el bálsamo para esto o lo que nos protege es la educación.

Habrán países que podrán, habrá países que no, pero uno puede decidir, está en su libertad entrar en un casino siempre y cuando sepa de los riesgos asociados. Esto es como todo.

ASPECTOS POSITIVOS DE LA IA EN EL ARTE

Hay aspectos positivos que nos trae la IA en el mundo del arte, y es la democratización del arte. Tenemos herramientas accesibles que permiten que más personas participen en esta creación artística. Una de las herramientas para IA generativa que se conoce más es *Midjourney*, donde pueden hacer una obra de creación en cuestión de segundos. Luego también esto incide en la velocidad. Como la IA puede permitir una producción más acelerada, hace que la creación pueda impregnar y mucha gente desarrolle su lado creativo, que muchas veces, por muchos años, en educación un poco se nos ha aplacado este lado creativo que todos, unos más que otros, tenemos. Que también va ligado con la innovación, el pensar fuera de la caja, el pensar libremente y no juzgar.

Nuevas formas de creatividad, hablamos de la IA generativa, pero la interactividad inmersiva también sería un punto.

Luego, la ampliación del impacto global, cómo obras digitales pueden difundirse instantáneamente a nivel mundial. También la IA puede ayudar a reconstruir obras históricas destruidas. Contribuye, asimismo, a destapar temas éticos y morales que también impactan en desigualdad, en el cambio climático, finanzas, autoría, preservación, mucha creatividad, sobre todo.

También se ha visto proyectos como los museos digitales; el metaverso puede ser que en un tiempo explote, que sea más accesible, y en un futuro vendrá de la mano de las gafas de realidad virtual. Quizás iremos a un concierto en un metaverso desde nuestro sofá y entonces aquí estos terrenos digitales prosperarán.

REFLEXIÓN FINAL SOBRE EL FUTURO

Un punto final de reflexión: ¿cómo podrá el arte impactar en el futuro? Podemos decir que el arte seguirá siendo un puente global, una herramienta clave para la diplomacia cultural, facilitando que nos entendamos entre culturas y promoviendo el diálogo en conflictos internacionales. Hemos visto cómo se está integrando cada vez más la IA, y el metaverso ya lo veremos. ¿Cómo el concepto de *soft power* también incidirá en la era digital? ¿Desafíos éticos y de sostenibilidad? A medida que el arte digital crezca, ¿cómo será el tema de la explotación energética o los prejuicios de los algoritmos?

Para finalizar, la política global en mundos virtuales. Si es verdad que esta generación que viene de los videojuegos, empezando por la generación Z y luego Alfa, tiene esa facilidad en los espacios digitales, que podrían ser propios metaversos, que son los videojuegos. ¿Cómo irán madurando estas generaciones? Como están más acostumbradas a entornos virtuales, lo utilicen para otros aspectos y gestiones de su vida.

Quizás podríamos ver cómo instituciones internacionales podrían adaptar estos entornos virtuales para celebrar lo que hemos visto, como la Biennale de Venecia, pero en un metaverso. U objetivos diplomáticos. Tal vez una idea le puede surgir a alguien de crear, por ejemplo, una Bienal que hemos visto física de Venecia en un metaverso y convocar artistas a que hablen de, por ejemplo, el cambio climático en un metaverso y ahí exponer una galería virtual. Pero el mayor reto es atraer usuarios a ver estas obras de arte en estos metaversos o, por ejemplo, quizás a alguien de aquí le surge la idea de celebrar una COP climática en un metaverso, que permita a todas las personas del mundo participar en tiempo real.

Pues ya vemos que tenemos a la tecnología como aliada, sabemos que el arte mueve la conciencia social. Innovar no es opcional, es la única forma de sobrevivir y prosperar en un mundo tan cambiante como el nuestro.

Y es que, si queremos crear y pensar fuera de la caja, procurando no estar influenciados -que sea desde lo genuino-, hoy cuesta debido a los algoritmos, porque los algoritmos están en todas partes. ¿Nosotros trabajamos para el algoritmo o el algoritmo trabaja para nosotros? ¿Eres la persona que crees que eres? Porque al final la cultura de Internet o la creación va muy ligada a lo que vemos. Si realmente vamos por la calle y observamos cómo vestimos, que en una temporada se ponen de moda unas zapatillas, por ejemplo, unas Adidas, que ahora están muy de moda unas Samba, pero dentro de un tiempo otras, es porque ya nos están impactando estos fenómenos tanto de cultura de Internet, como en arte, en moda o en música.

La inteligencia es estudiar y memorizar unos conceptos y datos. Aprender eso es inteligencia, pero intelecto es tener vuestro propio criterio, y esto no lo enseñan en ninguna universidad. Entonces, por eso es muy bueno tener el balance de ambos, y es muy bueno sobre todo reforzar el criterio totalmente personal y que lleguen a sus propias conclusiones.

Otro bestseller que ha salido hace poco en *The New York Times* es “*Tu cerebro quiere arte y cómo el arte nos transforma*”. Este habla sobre todo lo que hemos estado tratando y cómo el cerebro, cuando ve obras de arte, es como un propio bálsamo. Entonces está muy bien ese libro, lo recomiendo. Luego también a personas a las que os cueste mucho más descubrirlos como creadores y artistas, les recomiendo el libro de Rick Rubin, es como la biblia de la creación.

Pero el mundo se está dividiendo en espectadores pasivos y creadores, y realmente hoy quien está triunfando es la gente que no se separa y que crea. Para seguir, un libro un poco *vintage* que habla de las maneras de ver la perspectiva que es de John Berger, autor del libro “*Ways of Seeing*”. El propio autor hace un documental que realmente es importante en el área de la dirección del arte o bellas artes; los profesores lo suelen poner en el primer año de carrera, porque realmente habla de la perspectiva y los ojos con los que vemos, los sesgos que tenemos.

SEGUNDA PARTE

La Prospectiva Estratégica, una
herramienta para las Relaciones
Internacionales del Siglo XXI

LA PROSPECTIVA: UNA HERRAMIENTA PARA LA GESTIÓN DEL FUTURO

VIGILANCIA PROSPECTIVA Y CÓMO MONITOREAR LOS RESULTADOS DE UN ESTUDIO PROSPECTIVO

*Ibon Zugasti**

Este texto explora la disciplina de la prospectiva, sus fundamentos, metodologías y aplicaciones, con el fin de proporcionar una comprensión académica de su relevancia en la toma de decisiones estratégicas.

ENTENDIENDO LA PROSPECTIVA

La prospectiva, en su esencia, se fundamenta en la capacidad de mirar hacia el futuro para influir en el presente. Como bien señaló Séneca, “no hay vientos favorables para aquel que no sabe dónde va”. En este sentido, la prospectiva y los estudios de futuros buscan precisamente definir la dirección deseada para, posteriormente, trazar el rumbo de la manera más efectiva posible.

Un proverbio chino ilustra la mentalidad que debe acompañar a la prospectiva: “cuando soplan vientos de cambio, unos construyen muros y otros molinos de viento”. Esta analogía resalta la dualidad en la percepción de una misma situación y la importancia de adoptar una visión optimista. La prospectiva, por lo tanto, debe fomentar una perspectiva positiva, con un componente idealista vinculado a los sueños,

* Máster en Dirección de Empresas, Universidad de Deusto. Socio/Director de PROSPEKTIKER, Gerente de Desarrollo Territorial de LKS MONDRAGON. Presidente en España del Nodo del Proyecto del Milenio y Deputy Director del Millennium Project Global Futures Studies & Research. Ha sido asesor de la Comisión Europea, el Comité de las Regiones de la UE, el Banco Mundial, y asesora a gobiernos y corporaciones multinacionales.

tal como expresó Eleanor Roosevelt: “El futuro pertenece a quienes creen en la belleza de sus sueños”. La prospectiva nos impulsa a soñar, a concebir futuros positivos y transformadores que, si bien anclados en nuestra realidad actual, nos permitan alcanzar mejoras sustanciales.

Desde una perspectiva académica, el profesor Michel Godet define la prospectiva como “la ciencia que estudia el futuro para comprenderlo y poder influir en él, la reflexión para aclarar la acción presente a la luz de los futuros posibles”. Este concepto es lo que Godet denomina el “tiempo de la anticipación”. Por su parte, el Instituto de Prospectiva Tecnológica (IPTS) de la Comisión Europea la describe como “el proceso sistemático y participativo de acumulación de inteligencia anticipativa”, incorporando así el concepto de vigilancia o inteligencia como parte integral del proceso prospectivo.

La prospectiva trasciende un mero escaneo de horizontes (horizon scanning) o el desarrollo de escenarios, y se extiende hasta la definición de un sistema de vigilancia de inteligencia anticipativa y la construcción de una visión a medio y largo plazo. Esta visión está orientada a la toma de decisiones actuales y a la movilización de acciones conjuntas. Finalmente, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) la concibe como “un conjunto de tentativas sistemáticas para observar a largo plazo el futuro de la ciencia, la tecnología, la economía y la sociedad, con el propósito de identificar las tecnologías emergentes que probablemente produzcan los mayores beneficios económicos y sociales”.

LA RELEVANCIA DE LA PROSPECTIVA

La pregunta clave es: ¿por qué es relevante la prospectiva en la actualidad? Su importancia radica en varios factores interconectados:

- **Aceleración del cambio:** Si bien el cambio siempre ha sido una constante, se observa una intensificación de su ritmo en ciertos ámbitos sectoriales, empresariales, políticos e

institucionales. La emergencia de la inteligencia artificial en el sector tecnológico es un ejemplo palpable de evoluciones sin precedentes, aunque es fundamental recordar que el cambio ha permeado históricamente diversos sectores como el energético, industrial o agrícola.

- **Aumento de la conciencia de la incertidumbre:** Más que un incremento intrínseco de la incertidumbre, lo que experimentamos es una mayor conciencia de ella. Esto se debe a la sociedad de la información y el conocimiento en la que vivimos, que nos brinda acceso casi instantáneo a información global. Este acceso, si bien positivo por la cantidad de datos que ofrece, también genera un “exceso de información” que, paradójicamente, puede incrementar la sensación de incertidumbre al confrontarnos con la vastedad de lo desconocido. La incertidumbre en sí misma no ha variado, pero nuestro conocimiento sobre ella sí.

Una de las premisas fundamentales de la prospectiva estratégica es que el futuro no está escrito. El futuro es la razón de ser del presente, lo que implica que los futuros posibles deben estar intrínsecamente conectados con la realidad actual, evitando concepciones utópicas sin anclaje en el presente. Las ideas clave de la prospectiva estratégica incluyen:

- **Adopción de una visión global y sistémica:** No se limita a elementos sectoriales, sino que busca una perspectiva abierta y basada en la interrelación de los factores, entendiendo que las tendencias no son aisladas.
- **Consideración de factores cualitativos y la estrategia de los actores:** Más allá de los datos cuantitativos, se valora la influencia de elementos subjetivos y las intenciones de los agentes involucrados.
- **Cuestionamiento de estereotipos:** El futuro no es una mera extrapolación del pasado, por lo que es esencial desafiar las

preconcepciones.

- **Pluralismo y complementariedad de enfoques:** La prospectiva se nutre de diversas metodologías para abordar la complejidad del futuro.
- **Movilización de actores:** Herramientas como el *Delphi*, el análisis del juego de actores o los talleres de prospectiva estratégica buscan involucrar a quienes pueden catalizar el cambio.

PREVISIÓN (FORECAST) VS. PROSPECTIVA (FORESIGHT)

Característica	Previsión (<i>Forecast</i>)	Prospectiva (<i>Foresight</i>)
Visión	Parcial; el fondo permanece igual (replicación del pasado).	Global; el fondo no permanece igual (transformación).
VARIABLES	Cuantitativas, objetivas y conocidas.	Cualitativas (cuantificables o no), subjetivas, conocidas u ocultas.
Relaciones entre variables	Estáticas, estructuras constantes.	Dinámicas, estructuras evolutivas.
Tiempo	El pasado explica el futuro (extrapolación).	El futuro es la razón de ser del presente.
Naturaleza del futuro	Único y cierto (rangos sobre un escenario central).	Múltiple e incierto.
Métodos	Modelos deterministas y cuantitativos.	Análisis intencionales, modelos cualitativos y estocásticos.
Actitud	Pasiva o adaptable (predicción, no intervención).	Activa y creativa (identificación de futuros deseados).

Es crucial distinguir entre previsión (*forecast*) y prospectiva (*foresight*), ya que representan enfoques fundamentalmente diferentes frente al futuro:

Mientras que la previsión se basa en modelos algorítmicos que combinan variables y parámetros (como inversión, consumo, exportaciones) para proyectar magnitudes futuras (ej. crecimiento económico), la prospectiva incorpora elementos más cualitativos en la construcción de escenarios. El análisis intencional, por ejemplo, se centra en la posición y estrategia de los actores (gobiernos, sector privado, reguladores, organizaciones sin ánimo de lucro), reconociendo que no solo los factores determinan el futuro, sino también las decisiones y acciones de estos actores.

CONCEPTOS CLAVE EN PROSPECTIVA

El enfoque de la prospectiva se asienta en la premisa de que el futuro no está escrito, sino que está por hacerse. Es un futuro múltiple, indeterminado y abierto a una gran variedad de posibilidades. No existe un futuro único. Por el contrario, los futuros son diversos y son el resultado de la imaginación, el azar y la voluntad de los actores. No obstante, este futuro siempre debe estar conectado con el presente, siendo imaginable a partir de nuestra realidad actual.

Para clarificar algunos conceptos relacionados, se distinguen:

- **Pronóstico:** conjunto de acciones orientadas a precisar lo que ocurrirá en el futuro, ya sea como consecuencia de una acción específica o de la dinámica evolutiva de un proceso.
- **Proyección:** la extensión de una evolución pasada hacia el futuro, basada en ciertas hipótesis de extrapolación o de inflexión de tendencias.
- **Previsión:** una apreciación, con cierto grado de confianza y probabilidad, de la evolución de una magnitud en un

horizonte temporal dado.

- **Escenario:** una situación que puede presentarse en el futuro como resultado de la acción humana o de la evolución de los acontecimientos actuales. Un escenario es una narrativa que conecta causas y efectos para describir una visión alternativa del futuro.

La prospectiva, en esencia, busca **visualizar el futuro** cuando este no puede ser comprendido como una simple prolongación del pasado. Esta visualización implica la consideración de diversos futuros posibles, cada uno representado por un escenario específico.

Dentro de la prospectiva, se diferencia entre:

- **Prospectiva Exploratoria:** ofrece un panorama de futuros posibles o “futuribles”, es decir, de escenarios no improbables. Cada escenario puede ser objeto de una apreciación cuantificada o previsión. En la prospectiva exploratoria, se buscan dibujar escenarios alternativos sin inclinarse por ninguno, siendo útil para la investigación o la reflexión sobre lo que podría suceder sin la necesidad inmediata de una estrategia.
- **Prospectiva Estratégica:** a diferencia de la exploratoria, en la prospectiva estratégica la voluntad del proceso es llegar a definir una estrategia. Por lo tanto, aunque se definen escenarios alternativos, se selecciona uno de ellos como escenario apuesta, el cual guiará la estrategia y orientará todo el proceso.

ACTITUDES FRENTE AL FUTURO EN PROSPECTIVA

La prospectiva, como disciplina y actitud, propone diversas posturas frente al futuro. Se identifican cuatro actitudes principales, más una quinta que integra aspectos de dos de ellas:

1. **Actitud del Avestruz (Pasiva):** caracterizada por la evasión de problemas, ignorando su existencia. Es una actitud lamentablemente frecuente en organizaciones y gobiernos, donde los líderes tienden a omitir las dificultades en lugar de afrontarlas.
2. **Actitud Reactiva (Bombero):** orientada a “apagar fuegos”, es decir, a resolver problemas a medida que surgen, sin una anticipación de los desafíos futuros. Es una postura común en organizaciones que priorizan la gestión de crisis sobre la planificación a largo plazo.
3. **Actitud Proactiva (Asegurador):** implica la capacidad de visualizar problemas futuros y anticiparse a ellos para abordarlos eficazmente. Un ejemplo claro sería el de una persona que, previendo una crisis económica, ahorra dinero para prepararse.
4. **Actitud Conspiradora (Escuela Francesa de Prospectiva):** este término, aunque pueda sonar negativo, se refiere a la capacidad de una persona para visualizar lo que podría ocurrir y posicionarse de la manera más ventajosa para sí misma, percibiendo oportunidades o amenazas que otros no ven.
5. **Actitud de Anticipación:** considerada la actitud ideal en prospectiva estratégica. Es una combinación de la actitud preactiva y la proactiva. Incluye el componente visionario del “conspirador” y la capacidad planificadora del “asegurador”. Refleja una mentalidad visionaria y, a su vez, planificadora, con asignación de recursos para anticiparse de la mejor manera posible a los futuros deseados.

APLICACIÓN DE LA PROSPECTIVA

La prospectiva no debe aplicarse indiscriminadamente, sino en situaciones donde su valor es máximo. Su aplicación eficaz se rige por el concepto del **triángulo griego**, que vincula la anticipación o reflexión

prospectiva con la acción estratégica, siempre a través de la **apropiación, movilización y motivación de los actores**. Esta es la característica principal que distingue la prospectiva estratégica de otras disciplinas de planificación.

La prospectiva se recomienda aplicar en escenarios de:

- **Alta incertidumbre:** cuando el futuro es incierto y las proyecciones tradicionales son insuficientes.
- **Horizonte a medio y largo plazo:** para problemáticas que se prevén relevantes en 10, 15 o 20 años, no solo en el corto plazo.
- **Componente de complejidad:** Cuando el sistema estudiado no puede interpretarse mediante esquemas simples, existiendo múltiples factores interrelacionados que determinan su evolución.

Un ejemplo notable de prospectiva aplicada a las políticas públicas es el caso del **Departamento Nacional de Planeación de Colombia**. Este esfuerzo buscó integrar la formulación e implementación de políticas públicas con herramientas y métodos prospectivos, analizando estándares y experiencias internacionales. El objetivo final es enriquecer el ciclo estándar de las políticas públicas.

En el **ciclo habitual de las políticas públicas** (diagnóstico, formulación, implementación y evaluación), la prospectiva aporta valor en cada fase:

- **Fase de Diagnóstico:** genera un mapeo sistemático del problema, identifica posibles impulsores (*drivers*), establece trayectorias futuras, detecta señales débiles y promueve la discusión colectiva.
- **Fase de Formulación:** ayuda a comprender los *drivers* y fuerzas principales que afectan el problema, ofrece un contexto claro para el desarrollo de la política, establece

escenarios futuros, asegura que las alternativas de política funcionen en los escenarios clave, refina aspectos críticos mediante consulta de expertos y escenarios, evalúa *ex-ante* los resultados proyectados y propicia espacios de inmersión con actores clave.

- **Fase de Implementación y Evaluación:** facilita la definición de objetivos, productos, actividades y recursos necesarios para la ejecución de la política pública.

Para integrar la prospectiva en este ciclo, se pueden utilizar diversos **métodos y herramientas** de prospectiva estratégica: talleres de prospectiva, análisis estructural, análisis del juego de actores, escaneo de horizontes, análisis morfológico, método *Delphi*, construcción de escenarios, *multipol* o árboles de perturbación. La elección de las herramientas dependerá del problema específico y el contexto, no siendo necesario emplear todas en cada caso.

El proceso de prospectiva aplicada se resume en **cinco grandes fases**, seguidas de una actividad continua:

1. **Análisis de la situación y búsqueda de variables clave.**
2. **Identificación de las variables clave del sistema y sus interrelaciones.**
3. **Anticipación y comprensión de las evoluciones.**
4. **Elaboración de los escenarios.**
5. **Elección de las opciones estratégicas.**

Tras la quinta fase, se añade la **vigilancia y la inteligencia estratégica**. Una vez definidos los escenarios y elegida la estrategia orientada al escenario apuesta, es fundamental implementar mecanismos de vigilancia e inteligencia para monitorear la validez de los escenarios y, en particular, del escenario elegido.

La prospectiva estratégica, en resumen, se integra como una metodología que **reduce el riesgo de incertidumbre** en la implementación de proyectos o políticas públicas. Permite identificar actores clave para implementar estrategias efectivas, analizar posibles escenarios alternativos y, una vez seleccionado el escenario apuesta, articular las acciones estratégicas pertinentes.

MÉTODOS ESPECÍFICOS EN PROSPECTIVA ESTRATÉGICA

Escaneo de Horizontes (Horizon Scanning)

El método de **escaneo de horizontes** es crucial para la vigilancia e inteligencia prospectiva. Se define como el estudio sistemático de señales tempranas (*weak signals*) en términos de oportunidades y amenazas, con el fin de identificar posibles transformaciones en el entorno. En el ámbito de las políticas públicas, su objetivo es identificar tendencias y señales débiles asociadas a un problema que puedan indicar potenciales amenazas, riesgos, aspectos emergentes u oportunidades.

Este método se visualiza como una pirámide invertida:

- **Múltiples señales:** en la parte superior se encuentran las diversas señales que pueden detectarse.
- **Tendencias y temas emergentes:** por debajo se seleccionan aquellas tendencias o trayectorias más especiales y únicas a partir de las señales.
- **Conductores o *drivers*:** en la base de la pirámide invertida se identifican los verdaderos determinantes o las razones subyacentes de todas las señales y tendencias observadas. Esto implica una inmersión profunda en la estructura sistémica de las señales para llegar a los factores que realmente impulsan el sistema.

La “*paradoja del iceberg*” ilustra este proceso: la parte visible del iceberg es pequeña, pero la masa más significativa se esconde bajo el agua. De manera análoga, las manifestaciones visibles de las señales de

cambio pueden parecer insignificantes, pero esconden transformaciones profundas con un impacto significativo en el sistema.

Según el *Strategic Foresight*, un ejercicio de escaneo de horizontes debe considerar tres puntos esenciales:

1. **Explorar y analizar tendencias y señales sutiles de cambio.**
2. **Identificar los puntos de origen: Sumergirse para buscar la base oculta del “iceberg” de las señales.**
3. **Generar conclusiones sobre el futuro.**

Para una implementación efectiva, se recomienda: identificar actores que representen diversidad (edad, género, sectores, contextos, conocimiento), organizar grupos de discusión heterogéneos, elegir moderadores con una visión amplia y estratégica, y estructurar la conclusión y el cierre para recapitular las señales, sus características y posibles efectos.

ANÁLISIS ESTRUCTURAL

El **análisis estructural** es otro método fundamental para la construcción de escenarios y el desarrollo de la vigilancia e inteligencia estratégica. Es una metodología para la estructuración de ideas que permite describir un sistema a través de una matriz que relaciona todos sus elementos o factores, considerando tanto aspectos cualitativos como cuantitativos.

Las ideas clave para su realización son: adoptar una visión global y sistemática; considerar los factores cualitativos; optar por el pluralismo y la complementariedad de enfoques; cuestionar los estereotipos, y explorar futuros múltiples e inciertos.

Sus principales ventajas radican en que:

- **Permite la reflexión colectiva.**

- **Admite el análisis cualitativo.**
- **Provoca reflexiones sobre aspectos contraintuitivos e inesperados del sistema.**

Su implementación práctica consta de fases:

- 1. Identificación de factores:** listar factores internos y externos individualmente y, con posterioridad, de forma grupal.
- 2. Puesta en relación de los factores:** análisis de la interrelación entre las variables del sistema mediante una matriz de impactos cruzados. La ponderación de estas relaciones se realiza en una escala de cuatro niveles: 0 (no influencia), 1 (influencia débil), 2 (influencia media) y 3 (influencia fuerte).

Una vez introducidas en un sistema como *Mic Mac*, se analizan no solo las influencias directas, sino también las indirectas (ej., si A influye en B y B en C, A influye indirectamente en C). La suma de estos impactos directos e indirectos permite situar los factores en un plano de motricidad y dependencia, agrupándolos según su rol en el sistema (ej., factores determinantes, variables autónomas, variables resultado). El objetivo principal es identificar las **variables clave**: aquellas con alta motricidad y alta dependencia.

Es crucial diferenciar entre influencias directas e indirectas, y comprender la direccionalidad de las influencias entre factores (A sobre B, no B sobre A). También se deben considerar la existencia de factores terciarios que pueden influir o ser influenciados por otros.

Ejemplos de factores a considerar incluyen: demografía, cambios en valores sociales, transformaciones económicas y socioeconómicas, sociedad de la información, tecnologías, organización y estrategia, calidad del servicio, sistemas de información, reactividad organizacional, disposición en red, diversificación de productos y mercados, integración de nuevos procesos, detección de nuevas materias primas, clima social, movilización, interés en el puesto de trabajo, papel de los sindicatos,

estrategias de grandes grupos, competidores, competencia potencial, proveedores, materias primas, etc. La jerarquización de estos factores mediante el análisis estructural es fundamental.

ANÁLISIS DEL JUEGO DE ACTORES

El **análisis del juego de actores** es un método complementario al análisis estructural, utilizado también en vigilancia e inteligencia anticipatoria. Parte de la premisa de que la solución o intensificación de conflictos entre grupos con proyectos divergentes condiciona la evolución futura del sistema. Los actores con poder sobre las variables clave del sistema poseen grados de libertad y posicionamientos variados. Este método se centra en los actores que, directa o indirectamente, influyen en las variables clave identificadas en el análisis estructural.

Las fases del proceso de análisis del juego de actores son cinco:

- 1. Identificación de actores:** listado de los actores que controlan o influyen sobre las variables clave del análisis estructural.
- 2. Identificación de objetivos estratégicos:** definición de los objetivos de cada actor respecto de las variables clave.
- 3. Evaluación de influencias directas entre actores:** Jerarquización de actores mediante una matriz de influencias.
- 4. Conocimiento del posicionamiento de los actores:** Descripción de la actitud actual de cada actor respecto de cada objetivo, representada matricialmente.
- 5. Análisis de convergencia y divergencia:** Estudio de las posibilidades de conflicto o alianza entre actores para comprender sus proyectos y la evolución de las relaciones, que condicionarán el futuro del sistema.

En la matriz de juego de actores, se pondera la influencia de un actor sobre otro en una escala de 0 a 4:

- **4:** El actor B puede cuestionar la existencia del actor A.
- **3:** El actor B puede cuestionar las misiones del actor A.
- **2:** El actor B puede cuestionar los proyectos del actor A.
- **1:** El actor B puede cuestionar de manera limitada la operativa del actor A.
- **0:** El actor B no tiene ninguna influencia sobre el actor A.

El resultado de esta valoración es una matriz que indica la influencia y dependencia entre todos los actores. En un caso real, como el proyecto de los aeropuertos de París, esto permitió clasificar a los actores (Estado, asociaciones de vecinos, agencias, etc.) como dominantes, autónomos, de enlace o dominados, en función de su grado de influencia o dependencia.

EL PAPEL DE LOS ACTORES Y LAS LIMITACIONES METODOLÓGICAS

Retomando el ejemplo del proyecto de los aeropuertos de París, el análisis del juego de actores permite ubicar a las diferentes entidades -como la agencia de aeropuertos, los constructores, las compañías regulares y chárter- en un plano de influencia y dependencia. Este ejercicio resulta fundamental para identificar a los **actores clave** en un proceso de investigación y comprender el rol que desempeñan. A menudo, todos los actores se perciben como importantes, pero no siempre se visualizan las complejas interrelaciones entre ellos. Estos diagramas permiten discernir quién influye en quién y con qué intensidad, facilitando la creación de mapas de relaciones de actores que son cruciales para el diseño estratégico.

Sin embargo, estos métodos poseen limitaciones inherentes. La principal es que la estrategia y el posicionamiento de los actores no

siempre son transparentes, públicos u objetivos, lo que dificulta una valoración precisa. Las informaciones disponibles pueden ser contradictorias o sesgadas, complicando la representación fidedigna del posicionamiento o “juego” de los actores. Esta opacidad es una de las mayores restricciones de este método.

ANÁLISIS MORFOLÓGICO

El **análisis morfológico** es una técnica que explora sistemáticamente los futuros posibles a partir de la descomposición de un sistema en sus componentes y el estudio de todas las combinaciones resultantes. Formalizado por el investigador estadounidense Fritz Zwicky durante la Segunda Guerra Mundial, este método, al igual que muchas herramientas prospectivas, se basa en la **construcción del espacio morfológico**.

El proceso implica:

- 1. Descomposición del sistema:** el sector, la organización o el territorio estudiado se desglosa en subsistemas o componentes lo más independientes posible, manteniendo un equilibrio en el número de componentes, a partir de los resultados del análisis estructural previo.
- 2. Definición de configuraciones o hipótesis:** Cada componente puede adoptar diferentes configuraciones o hipótesis de evolución.
- 3. Combinaciones de hipótesis:** El número total de escenarios posibles es igual al número de combinaciones de configuraciones. El conjunto de estas combinaciones representa el “campo de los posibles”, denominado **espacio morfológico**.

La construcción del espacio morfológico también implica una **reducción de combinaciones irrealizables**. Por ejemplo, una combinación de hipótesis muy positiva en un componente junto con una muy

negativa en otro podría carecer de sentido. Por lo tanto, la reducción del espacio morfológico inicial mediante la selección de preferencias es la esencia de este método.

Para cada factor clave (ej., demografía, tecnología, sociedad, estructura organizativa), se plantean distintas hipótesis de evolución futura. Los escenarios finales surgen de la combinación de estas hipótesis alternativas en cada factor o componente. Por ejemplo, la hipótesis 1 del factor 1 combinada con la hipótesis 2 del factor 2, etc.

Un ejemplo práctico, aunque ya antiguo, podría ilustrarlo en el contexto de la demografía en Europa del Este:

- **Hipótesis 1:** población envejecida, control de flujos migratorios y conflictos étnicos.
- **Hipótesis 2:** flujos migratorios del Sur y Este con problemas de integración.
- **Hipótesis 3:** Nuevo *baby boom* en Europa Occidental y flujos migratorios afectados.

Estas formulaciones no son meramente simplistas (buenas, intermedias, malas), sino que buscan una mayor complejidad. Además, combinan elementos cualitativos con cuantitativos, como la proporción media anual del Producto Interno Bruto (PIB), que podría contemplar una recesión leve (inferior al 0.5%), un crecimiento débil (menor al 1.5%), un crecimiento moderado (entre 1.5% y 2.5%) o un crecimiento fuerte (superior al 3%).

MÉTODO DELPHI

La capacidad predictiva del **método Delphi** se basa en la utilización sistemática del juicio intuitivo de un grupo de expertos. El objetivo de los cuestionarios sucesivos es reducir el espacio intercuartil (la dispersión de las opiniones) al precisar la mediana de las respuestas

obtenidas. Dentro de los métodos de pronóstico, el Delphi se clasifica como cualitativo o subjetivo, y la calidad de sus resultados depende directamente del rigor en la elaboración del cuestionario (la formulación de las preguntas) y en la selección de los expertos consultados.

En la aplicación del método Delphi a las políticas públicas, permite:

- Predecir el resultado futuro de una acción o tendencia específica.
- Valorar soluciones planteadas considerando criterios definidos, especialmente en políticas públicas.
- Establecer posibles evoluciones futuras del problema o de las soluciones propuestas.
- Definir aspectos críticos de las soluciones o problemas abordados.

Las fases del método consisten en:

- 1. Formulación del problema:** las preguntas deben ser precisas, cuantificables (ej., sobre probabilidades de realización de hipótesis o eventos) e independientes entre sí, sin condicionalidades entre ellas.
- 2. Elección de expertos:** selección cuidadosa del panel de especialistas.
- 3. Elaboración y lanzamiento de cuestionarios:** diseño y distribución de las preguntas.
- 4. Desarrollo práctico y explotación de resultados:** procesamiento y análisis de las respuestas.

Un ejemplo de pregunta podría ser: “¿En qué año el 40% de las ventas de vinos de calidad (crianza, reservas, grandes reservas) se realizarán por internet en España?”. Habitualmente, las respuestas mayoritarias

se concentran en horizontes más cercanos, con una menor cantidad de respuestas para los horizontes más lejanos. Los cuartiles ayudan a visualizar el grado de dispersión o concentración de las respuestas.

La realización de una segunda o sucesivas rondas en un estudio Delphi persigue un doble objetivo:

- **Retroalimentación:** compartir la información obtenida con todos los participantes, permitiéndoles revisar sus opiniones a la luz de las respuestas del grupo.
- **Consolidación y refrendo:** confirmar y consolidar los resultados de las consultas iniciales.

Aunque los expertos tienden a mantener sus respuestas en rondas sucesivas, estas rondas son cruciales para confirmar la estabilidad o identificar cambios significativos en el consenso del grupo.

Las principales características del método Delphi son:

- **Anonimato:** no hay contacto directo entre los participantes, aunque el gestor de la encuesta puede identificar a cada uno y sus respuestas.
- **Interacción:** se pueden gestionar tantas rondas como sean necesarias para alcanzar un consenso o clarificar opiniones.
- **Retroalimentación controlada:** solo una parte seleccionada de la información total de la ronda previa se comparte con los participantes.
- **Resultados estadísticos:** Las respuestas del grupo se presentan estadísticamente, utilizando promedios y grados de dispersión para sintetizar el juicio colectivo.

EL MÉTODO DE ESCENARIOS

En prospectiva, se sostiene que el **futuro es múltiple**. Este es un punto de partida fundamental: siempre debemos pensar y hablar de **futuros múltiples** (en plural), no de un escenario o futuro único. La descripción de un futuro posible y el recorrido asociado para alcanzarlo constituyen un **escenario**. Esto implica no solo una visión del futuro, sino también la trayectoria que se debe seguir, relacionando causas y efectos. Por ejemplo, al aplicar una política X, se esperan ciertos resultados que conducirán a un avance específico. Es crucial desarrollar una narrativa completa que explique cómo se llegará a esa visión de futuro, no solo enunciar el objetivo.

Los escenarios representan diferentes **imágenes de futuro** o “futuribles”. Construir estas imágenes nos ayuda a comprender cómo las decisiones y acciones que tomamos en el presente pueden influir en nuestro futuro. Un escenario no es sinónimo de una previsión; existen numerosos ejemplos históricos que demuestran la falibilidad de las predicciones lineales:

- Thomas Edison afirmó que el fonógrafo “no tiene valor comercial”.
- Thomas Watson, presidente de IBM en 1943, declaró que “existe mercado para unos 5 ordenadores o computadores en todo el mundo”.
- En 1977, se dijo: “no hay ninguna razón para que los individuos tengan un ordenador o una computadora en su casa”.
- El propio Bill Gates comentó en 1981: “64k deberían ser suficientes para todo el mundo”.

En la elaboración de escenarios, se distinguen dos tipos principales:

- **Escenarios normativos:** buscan definir un **futuro preferible** y el conjunto de acciones orientadas a alcanzarlo. Incluyen

tanto la visión del escenario como la estrategia necesaria para llegar a él.

- **Escenarios exploratorios:** indican la posible evolución del sistema a largo plazo, dadas las principales incertidumbres. Se utilizan más en la investigación para definir los futuros posibles sin la necesidad de trazar una estrategia específica.

La construcción de escenarios es una forma de pensar en el futuro que debe servir para **decidir qué hacer en el presente**. Para determinar un “buen escenario”, es útil entender qué no es:

- No ponderan probabilidades, sino que consideran **posibilidades**.
- No son una lista de deseos o de lo que “debería ocurrir”.
- No son simplemente descripciones de hipótesis pesimistas y optimistas.

Por el contrario, un buen ejercicio de escenarios produce un conjunto de relatos sobre el futuro que son **internamente consistentes** y **plausibles**, cumpliendo con las condiciones de:

- **Pertinencia:** capacidad de abordar los problemas centrales de la sociedad, el sector o el territorio.
- **Importancia:** relevancia de los temas tratados.
- **Coherencia:** mantener un hilo conductor reconocible que alinee los datos (hechos) con las imágenes de futuro.
- **Verosimilitud:** identificación de hipótesis futuras que sean creíbles y compatibles por los usuarios del ejercicio.
- **Transparencia:** diferentes usuarios, empleando los mismos métodos e información, deberían llegar a resultados equivalentes, garantizando la validez de los escenarios.

No existe un método único para la construcción de escenarios; hay diferentes aproximaciones. Michel Godet sugería que se requieren entre 12 y 18 meses para completar el proceso de escenarios, un periodo que rara vez se cumple hoy en día, donde los plazos suelen oscilar entre uno y tres meses. Sin embargo, para una profundización adecuada, especialmente en prospectiva exploratoria, el plazo ideal debería ser de alrededor de 12 meses.

Los buenos escenarios deben ser inteligibles, útiles, interesantes, proporcionar datos relevantes para identificar asuntos clave, ser plausibles y pertinentes para las necesidades de planificación. Por el contrario, **los malos escenarios** son difíciles de comprender, complicados de usar, aburridos, carentes de datos relevantes, presentan tendencias y eventos poco creíbles, y ofrecen escasa información para la planificación.

TIPOS DE ESCENARIOS Y SU PROCESO

En la prospectiva, los tipos de escenarios se clasifican de diversas maneras:

- **Escenarios Posibles:** todos aquellos que se pueden imaginar.
- **Escenarios Realizables:** aquellos que tienen alguna probabilidad de concretarse.
- **Escenarios Deseables:** algunos de los escenarios posibles, aunque no necesariamente realizables.
- **Escenario Tendencial:** corresponde a la extrapolación de las tendencias actuales.
- **Escenario Más Probable:** considerado el escenario de referencia.
- **Escenario Contrastado:** responde a una extrapolación externa, representando algo más impensable pero que podría llegar a ocurrir.

Según Masini y Medina, los tipos de escenarios de futuro más comunes que se construyen, especialmente en ejercicios de cuatro escenarios, son: **el tendencial, el optimista, el pesimista y el contrastado.**

- **Escenario Tendencial:** muestra lo que sucederá si las cosas siguen su curso actual. No basta con una mera extrapolación; se requiere explicar los factores históricos o nuevos que influyen o contribuyen a que la tendencia esperada se mantenga o se refuerce.
- **Escenario Realizable:** se sitúa entre el escenario tendencial y el escenario utópico, ideal o más deseable.
- **Escenario Optimista:** contempla cambios razonables y positivos, sin caer en una ambición desmesurada basada en deseos en lugar de fundamentos sólidos. Propone acciones deseables pero plausibles o verosímiles, distinguiendo entre lo que puede lograrse a corto, mediano y largo plazo.
- **Escenario Pesimista:** contempla un deterioro de la situación actual, pero sin llegar a una situación caótica. Se encuentra entre el escenario tendencial y el escenario catastrófico (una situación que empeora dramática y aceleradamente debido a factores desestabilizantes inesperados y descontrolados).
- **Escenario Contrastado:** es donde ocurre lo inesperado y reina la incertidumbre, caracterizado por la abundancia de factores de ruptura que quiebran las tendencias existentes en un momento dado. Sus consecuencias no son necesariamente negativas, ya que invitan a pensar creativamente nuevas posibilidades para canalizar hechos positivos o contrarrestar los negativos. Este escenario se reserva para “pensar lo impensable”, es decir, considerar cambios abruptos con una lógica argumentativa que los sustente.

PROSPECTIVA TECNOLÓGICA

*Fabiola Wüst Zibetti**

*“El estado actual de las naciones es el resultado de la acumulación de todos los descubrimientos, invenciones, perfeccionamientos, mejoras y esfuerzos de las generaciones pasadas; forman el capital espiritual de la humanidad viviente, y cada nación, en particular, sólo es productiva en la proporción en que ha asumido en sí estas conquistas de anteriores generaciones, y ha sabido incrementarlas por su propio esfuerzo (...)” (List, 1814 (1997), p. 223**).*

El ritmo de las transformaciones tecnológicas está cambiando radicalmente, en especial con el avance de la inteligencia artificial generativa. Para anticiparse a estos cambios, se han desarrollado innumerables herramientas para una gobernanza anticipada de las tecnologías. En este contexto, la prospectiva tecnológica se ha fortalecido como una importante herramienta de anticipación para la planificación estratégica, la toma de decisiones y el diseño de políticas a largo plazo en diversos sectores.

Al anticipar y analizar posibles escenarios futuros, las organizaciones, gobiernos y empresas pueden identificar oportunidades emergentes, acompañar tendencias, mitigar riesgos potenciales y adaptarse a cambios tecnológicos y de mercado. Si bien la prospectiva tecnológica es muy común desde el mundo empresarial, desde la pandemia el

* Doctora en Derecho Internacional por la Universidad de Sao Paulo, Brasil. Coordinadora del Magíster en Estrategia Internacional y Política Comercial del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Postdoctorado en relaciones internacionales por el Centro Iberoamericano, vinculado al Instituto de Relaciones Internacionales de la USP, y posdoctorado en Derecho por la Universidad Federal de Santa Catarina, Brasil.

** List, Friedrich (1814 (1997)), Sistema nacional de economía política (traducción de Manuel Sánchez Sarto). Fondo de Cultura económica, México.

mundo público se dio cuenta de su relevancia. Luego, con el avance de las tecnologías emergentes y disruptivas¹, la prospectiva tecnológica se ha vuelto crucial para facilitar la adaptación a cambios rápidos y la construcción de resiliencia organizacional, al preparar a las empresas y países para enfrentar disrupciones potenciales y, de esta forma, mantener la competitividad al asegurar que no se queden atrás en un entorno tecnológico en constante evolución.

La importancia de la prospectiva tecnológica radica en varios factores clave relacionados con los cambios y desafíos en la economía global, la competencia, la gestión de la tecnología y la formulación de políticas. En este sentido, por ejemplo, los gobiernos enfrentan crecientes limitaciones presupuestarias y demandan mayor responsabilidad y eficacia en el uso de los fondos públicos, especialmente en investigación y tecnología. La prospectiva tecnológica ofrece herramientas para establecer prioridades claras y justificar las inversiones en investigación y desarrollo (UNIDO, 2005). El conocimiento científico y tecnológico es un recurso estratégico para países y empresas, vital para el desarrollo económico y la calidad de vida (Zibetti, 2013²).

La prospectiva tecnológica es una herramienta para identificar oportunidades futuras, establecer prioridades, reorientar sistemas de innovación, y construir una visión estratégica compartida para la toma de decisiones presentes. En esta línea, hay que considerar que la interacción entre diferentes sistemas y actores (sector privado, universidades, gobierno, sociedad civil) es más intensa y compleja. Ante esto, la prospectiva tecnológica ayuda a entender estos sistemas complejos; fomenta la cooperación y redes efectivas, y permite respuestas flexibles y adaptativas. La prospectiva ayuda a reunir distintos actores en coaliciones estratégicas que pueden movilizar recursos y promover

1 Las tecnologías emergentes son aquellas que se encuentran en un estado de desarrollo embrionario, cuya aplicación no es aún una realidad. De otra parte, las tecnologías disruptivas suponen un cambio rompedor con lo existente, una vez aplicadas. Son tecnologías que tendrán un efecto revolucionario, como es el caso de la inteligencia artificial, de las tecnologías cuánticas, entre otras.

2 Zibetti, F. W. (2013). Aportes da técnica para os padrões de vida na América Latina. In: Ricardo Lagos; Mireya Dávila; Fabíola Wüst Zibetti. (Org.). América Latina no mundo: desenvolvimento regional e governança internacional. São Paulo: Edusp, p. 127-150.

cambios importantes en políticas y en el sistema de innovación (UNIDO, 2005a³).

Como herramienta para la toma de decisiones estratégicas, la prospectiva tecnológica busca generar visiones alternativas de futuros deseados o escenarios alternativos de futuros posibles, estableciendo valores y reglas de decisión para alcanzar el mejor futuro posible, apoyando la planificación estratégica. Considera no solo las tendencias actuales, sino también disrupciones potenciales, incertidumbres y factores emergentes, promoviendo información relevante bajo el enfoque de largo alcance. No se trata de predecir el futuro, sino de anticipar posibles futuros a medio y largo plazo (usualmente entre 5 y 30 años), incluyendo tecnologías emergentes que están aún en fases iniciales y podrían ser disruptivas. (UNIDO, 2005a)

La visión estratégica propuesta por la prospectiva es orientadora, basada en un proceso sistemático y estructurado, que engloba un compromiso común entre los actores involucrados. Incluye procesos participativos y estratégicos que permiten anticipar y moldear el futuro de la ciencia, tecnología e innovación para maximizar beneficios, equilibrando factores tecnológicos, económicos, sociales, entre otros. (UNIDO, 2005a; 2005b⁴)

En cuanto a métodos, la prospectiva tecnológica puede basarse en técnicas tradicionales de prospectiva como el método Delphi, análisis morfológico, escenarios, sesiones de creatividad y *brainstorming*, entre otros. También se utilizan métodos como la identificación de tecnologías críticas y el mapeo tecnológico (*roadmapping*) para evaluar el potencial y la viabilidad de tecnologías emergentes y disruptivas (ver Casanueva, et al., 2022⁵). Es recomendable combinar varios métodos

3 UNIDO (United Nations Industrial Development Organization) (2005a), UNIDO Technology Foresight Manual. Volume 1: Organization and Methods. UNIDO, Vienna.

4 UNIDO (United Nations Industrial Development Organization) (2005b), UNIDO Technology Foresight Manual. Volume 2: Technology Foresight in Action. UNIDO, Vienna.

5 Casanueva, Héctor; et al. (2022). Prospectiva del siglo XXI. Entender las mega-tendencias y la nueva globalización para construir futuros desde la prospectiva estratégica. Madrid, FRIPP ED.

para aprovechar fortalezas y compensar debilidades, lo que fortalece los resultados. Por ejemplo, usar Delphi para obtener opiniones de expertos y luego escenarios para visualizar futuros posibles. La sistematización permite entender cómo cada método contribuye a las fases del proceso de prospectiva tecnológica y facilita su selección y combinación según el contexto y objetivos específicos. Además, es importante adaptar las herramientas de prospectiva tecnológica al contexto local, ya que las técnicas y políticas de otros países, sin adaptarlas a las circunstancias socioeconómicas, culturales y políticas locales, pueden no ser efectivas en otro (ver UNIDO, 2005a; 2005b).

Para seleccionar los métodos, se consideran los recursos disponibles, profundidad y amplitud de participación, requisitos de datos, competencias metodológicas, entre otros aspectos. En este sentido, las patentes de invención y modelos de utilidad también contribuyen a los estudios de prospectiva tecnológica. En la práctica, se utilizan análisis de patentes junto con otros métodos como análisis de publicaciones, *benchmarking*, análisis de mercado y tendencias, bases de datos, encuestas Delphi propias, calendarios tecnológicos, y técnicas de creatividad para identificar tendencias y planificar su estrategia tecnológica y de innovación.

Los análisis bibliométricos y de patentes se utilizan para examinar el número de artículos científicos o tecnologías en desarrollo en temas específicos. Estos datos proporcionan un tipo de “alerta temprana” sobre actividades que podrían representar desafíos tecnológicos, por ejemplo, para industrias establecidas. Por lo tanto, el análisis de patentes (incluyendo también las clasificaciones de patentes) es una herramienta valiosa para identificar áreas emergentes y para anticipar desarrollos tecnológicos relevantes en los estudios de prospectiva tecnológica. Además, en el desarrollo de escenarios de futuro tecnológico y en la definición de indicadores para medir el avance de las tecnologías, se incluyen indicadores como el número de patentes depositadas y concedidas, lo que refleja la capacidad de innovación y competitividad tecnológica de un país o sector. Las tendencias pueden ser bien visua-

lizadas en las nuevas clasificaciones de patentes, que se revisan año a año (OMPI, 2024⁶).

El uso de patentes es, aún, una herramienta clave para la vigilancia tecnológica, la identificación de tecnologías críticas y la evaluación del desempeño innovador en programas de prospectiva tecnológica. Se observa que la vigilancia tecnológica se refiere a la actividad sistemática de búsqueda, análisis y difusión de información sobre tendencias, señales débiles, cambios y desarrollos en el entorno, con el fin de detectar oportunidades y amenazas tecnológicas emergentes. Es un proceso continuo y más centrado en el presente y en anticipar cambios a corto o mediano plazo, mediante la observación y el seguimiento de datos y hechos actuales (UNIDO, 2005b).

Por lo tanto, el uso de base de datos de patentes es una herramienta clave para proporcionar anticipación e inteligencia anticipatoria en los estudios de prospectiva, ayudando a orientar políticas y estrategias tanto en el sector público como privado, y la sociedad civil. Fortalecer las instituciones y capacitar a los actores involucrados para que puedan impulsar efectivamente procesos de prospectiva tecnológica y la formulación e implementación de políticas basadas en sus resultados, puede potenciar las organizaciones y países. Estas recomendaciones buscan que los países emergentes puedan aprovechar la prospectiva tecnológica para fortalecer sus sistemas de innovación, mejorar la competitividad industrial y anticipar oportunidades y desafíos futuros en el contexto globalizado⁷.

6 OMPI (Organización Mundial de la Propiedad Intelectual) (2024). Clasificación Internacional de Patentes (CIP). Disponible en: <https://www.wipo.int/es/web/classification-ipc>

7 Ver más: Universidad de Alcalá (2024). Diálogos IAES · Prospectiva tecnológica y relaciones Internacionales. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=hiFLMmAsP8A>

PROCESO PROSPECTIVO: DE LA FORMULACIÓN HASTA LA ACCIÓN

*Paola Aceituno**

*Javier Vitale***

INTRODUCCIÓN AL PROCESO PROSPECTIVO

Como plantea Michel Godet (2000¹), la prospectiva no consiste en adivinar el futuro, sino en esclarecer la acción presente a la luz de los futuros posibles. En lugar de partir de una lógica determinista o predictiva, los estudios prospectivos invitan a imaginar múltiples trayectorias de cambio, integrando el conocimiento de tendencias, rupturas e incertidumbres con la capacidad creativa y deliberativa de los actores sociales.

Los estudios prospectivos, en tanto, son procesos metodológicos orientados a la anticipación y la construcción de futuros, se estructuran a través de tres etapas fundamentales: la preprospectiva, la prospectiva y la posprospectiva.

* Doctora en Ciencias de la Administración, Universidad del Valle, Colombia. Máster en Administración, Máster en Ciencia Política. Experta en Foresigth y Metodología Prospectiva. Profesora-Investigadora del IELAT, Universidad de Alcalá, España. Miembro del Directorio del Consejo Chileno de Prospectiva y Estrategia de Chile.

** Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública, Doctorando en Ciencias Sociales. Investigador del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA, Argentina). Co-Director del Centro de Estudios Prospectivos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo. Docente e investigador de la Cátedra "Prospectiva, proyectos e innovación" de la Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional de Cuyo. Miembro del Comité Ejecutivo de la Federación Mundial de Estudios de Futuro (WFSF). Miembro de la Red Abierta de Prospectiva e Innovación para América Latina y el Caribe. Embajador de la Red de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe, ILPES/AECID.

1 Godet, M. (2000). La caja de herramientas de la prospectiva estratégica. España: GERPA.

Etapas generales de la Prospectiva Estratégica



Fuente: elaboración propia.

El proceso prospectivo constituye un pilar esencial, al proveer la base empírica y analítica desde la cual se comprenderá el sistema en estudio, proveyendo la estructura y operatividad. La etapa **preprospectiva**, inicia con la conformación del equipo responsable, el cual debe ser multidisciplinario para garantizar una visión integral. Se procede a la definición y delimitación de la problemática, especificando qué se desea abordar y sus razones. Se establecen los objetivos que se pretenden alcanzar, enfocados en la anticipación y construcción de un escenario futuro deseado (Aceituno, 2017²).

A partir de ello, se formulan las preguntas de investigación clave que guiarán el análisis, sustentadas en una justificación clara y basada en datos. Se identifican las dimensiones, focos o sectores involucrados, así como los recursos necesarios, incluyendo costos, tiempo, equipo técnico y profesionales. Se determina el horizonte temporal y espacial del estudio, y se plantean estrategias de comunicación y difusión que acompañarán el proceso. Finalmente, se define la ruta metodológica a seguir y se establece la duración total del ejercicio.

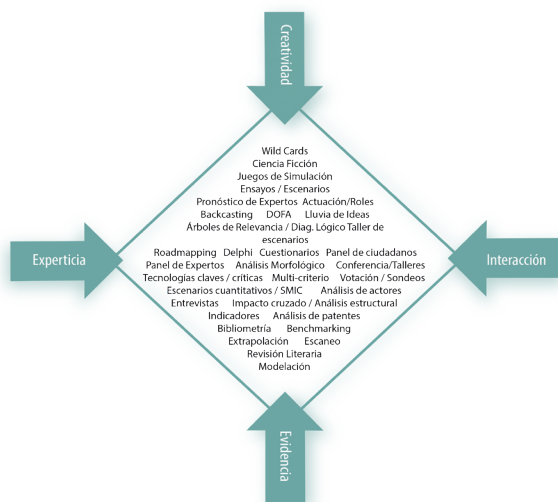
La **fase prospectiva**, se caracteriza por la identificación, categorización y análisis de variables que definen la estructura del sistema y permiten comprender sus dinámicas internas y externas. Se realizan los escenarios a futuro, que en general pueden ser posibles, probables

2 Aceituno, P. (2017). Prospectiva, bases y practica fundamental para la toma de decisiones. Ediciones Universidad Tecnológica Metropolitana de Chile.

y deseable, los que nacen a partir de la aplicación de diferentes técnicas y metodologías.

Algunas de las metodologías más utilizadas, se pueden observar en el Diamante de Popper, en la que clasifica las herramientas en 4 secciones:

El diamante de herramientas de la Prospectiva



Fuente: Popper (2010³)

En esta etapa es importante reconocer que el abordaje de la problemática es sistémico, y es entendido como un conjunto organizado de elementos interrelacionados, cuya dinámica se define a través de variables. Tal como señalan Godet y Durance (2011⁴), una variable no se concibe como una entidad aislada, sino como un componente que cobra sentido en virtud de sus interrelaciones con otras variables. Por ende, la identificación de variables debe realizarse a través de procesos

3 Popper, R. (2010). Metodología de la prospectiva. En Georghiou et al., Manual de prospectiva tecnológica: conceptos y prácticas. México: FLACSO

4 Godet, M. y Durance P. (2011) La Prospectiva Estratégica. UNESCO.

metodológicos participativos, que permitan capturar la complejidad del fenómeno estudiado.

La fase **posprospectiva** comprende una serie de acciones clave que permiten dar continuidad, utilidad y sostenibilidad al ejercicio de prospectiva. Se parte de la sistematización y difusión de los resultados, los cuales deben ser claros y accesibles para distintos públicos. Una estrategia de comunicación efectiva facilita la apropiación social y política de estos insumos. A continuación, se vinculan los hallazgos con la planificación y asignación de recursos, integrándolos en planes, programas y decisiones estratégicas.

Para asegurar un seguimiento activo, se requiere la creación de un observatorio o sistema de vigilancia estratégica, encargado de monitorear variables clave, identificar señales de cambio y mantener actualizado el conocimiento del entorno. Esta vigilancia se complementa con mecanismos de retroalimentación, que recogen aprendizajes y permiten evaluar y ajustar los procesos.

Finalmente, se establece la actualización periódica del ejercicio prospectivo, considerando nuevas evidencias, cambios contextuales y validaciones participativas, asegurando así su vigencia y relevancia en el tiempo.

BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN DE REFERENCIA Y CONSULTA

- Aceituno, P. (2017). *Prospectiva Bases y Práctica Fundamental para la toma de decisiones*. Editorial UTEM. Disponible en: www.prospectivachile.cl
- Aceituno, Paola (2015). *Prospectiva Estratégica: Historia, Desarrollo y Experiencias en América del Sur*. <https://repositorio.iaen.edu.ec/handle/24000/4993>
- Aldunate Phillips, Arturo. “*Hombres, Máquinas y Estrellas*”. Editorial Universitaria Chile, 1972.
- Casanueva, Héctor (ed)(2024). *Prospectiva del Siglo XXI*. Centro Latinoamericano de Globalización y Prospectiva. Frapp Editor.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2023). *Prospección para el desarrollo: aportes para una gobernanza territorial con mirada de futuro* (LC/CRP.19/3). Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/68669-prospeccion-desarrollo-aportes-gobernanza-territorial-mirada-futuro>
- Cruz- Aguilar, P. & Medina, J. (2015). Selección de los métodos para la construcción de los escenarios futuros. *Entramado Vol. 11 No. 1*. Disponible en <https://www.redalyc.org/pdf/2654/265440664003.pdf>
- Harari, Yuval Noah (2018). “*21 lecciones para el Siglo XXI*”. DEBATE.
- Kaku, Michio (2021). “*El futuro de la humanidad*”. Debolsillo.
- Popper, R. (2008). “How are foresight methods selected?”, *Foresight, Vol. 10 No. 6*, pp. 62-89. Disponible en: <https://doi.org/10.1108/14636680810918586>
- Shultz, W. (2015). *The History of Futures*
- Schultz, W. L. (2003). *Scenario Archetypes* <http://www.infinitefutures.com/essays/prez/scenarch/sld001.htm>

Sitios recomendados y documentos disponibles en la Web

- <https://www.un.org/es/summit-of-the-future/pact-for-the-future>
- <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>
- <https://www.un.org/es/content/common-agenda-report/assets/pdf/informe-nuestra-agenda-comun.pdf>
- <http://www.prospectivachile.cl>
- <https://www.millennium-project.org/>
- www.prospectivayestrategia.cl
- <https://es.weforum.org/>
- <https://www.millennium-project.org/projects/challenges/>
- https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/strategic-planning/strategic-foresight/2023-strategic-foresight-report_en
- <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/58c3af16-f692-11ec-b976-01aa75ed71a1>
- https://www.oecd.org/strategic-foresight/ourwork/Foresight_and_Anticipatory_Governance.pdf

- <https://www.geeks.ltd.uk/insights/podcasts/episode-41-the-2050-horizon>
- <https://time.com/6113393/eric-schmidt-henry-kissinger-ai-book/>
- https://bibliotecadigital.univalle.edu.co/bitstream/handle/10893/20249/el_gran_giro_de_america_latina_ebook.pdf?sequence=3



Este libro recoge las clases y conferencias dictadas en el primer Diplomado de Postítulo en “Prospectiva Estratégica aplicada a las Relaciones Internacionales” realizado por el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, durante el segundo semestre de 2024.

Este trabajo es, sin lugar a dudas, una contribución a la docencia e investigación sobre el futuro global, en el contexto en el que se desarrollan actualmente las relaciones internacionales, un escenario de cambio de época, una transición digital, ecológica, geopolítica, de alta complejidad e incertidumbre, y -al mismo tiempo- de grandes oportunidades para la humanidad.

El principal objetivo de esta publicación es -junto con entregar información, orientaciones, reflexiones y elementos de análisis- despertar el interés de estudiantes, académicos y profesionales por profundizar en las materias tratadas y, en especial, en la prospectiva estratégica como disciplina y herramienta útil para las relaciones internacionales.