

Argentina > futura

Informe

# Foro Universitario del Futuro

Integración regional y  
estrategia de inserción  
en el mundo.



Autores: Bernabé Malacalza.



Jefatura de  
Gabinete de Ministros  
Argentina

# Integración regional y estrategia de inserción en el mundo

Por Bernabé Malacalza

## Aclaración:

El contenido de este informe es una elaboración del autor en base al desarrollo del eje en el Foro Universitario del Futuro. No expresa necesariamente la posición del Programa Argentina Futura sobre los temas abordados.

## Índice

Resumen ejecutivo .....	4
1. Introducción .....	5
2. Dimensión geopolítica .....	7
2.1. Diagnóstico prospectivo.....	7
2.1.1. Tendencias estructurales globales .....	7
2.1.2. Tendencias estructurales regionales .....	8
2.1.3. Incertidumbres críticas y escenarios prospectivos .....	10
2.2. Propuestas de lineamientos de políticas o de políticas públicas específicas.....	12
3. Dimensión geoeconómica .....	15
3.1. Diagnóstico Prospectivo .....	15
3.1.1. Tendencias estructurales globales .....	15
3.1.2. Tendencias estructurales regionales .....	17
3.1.3. Incertidumbres críticas y escenarios prospectivos .....	18
3.2. Propuestas de lineamientos de políticas o de políticas públicas específicas.....	20
4. Dimensión socio-espacial.....	26
4.1. Diagnóstico prospectivo.....	26
4.1.1. Tendencias estructurales globales .....	26
4.1.2. Tendencias estructurales regionales .....	27
4.1.3. Incertidumbres críticas y escenarios prospectivos .....	28
4.2. Propuestas de lineamientos de políticas o de políticas públicas específicas.....	30

<b>5. Dimensión geotecnológica</b> .....	<b>36</b>
5.1. Diagnóstico prospectivo.....	36
5.1.1. Tendencias estructurales globales .....	36
5.1.2. Tendencias estructurales regionales .....	37
5.1.2. Incertidumbres críticas y escenarios prospectivos.....	38
5.2. Propuestas de lineamientos de políticas o de políticas públicas específicas.....	40
<b>6. Dimensión de gestión de riesgos globales</b> .....	<b>42</b>
6.1. Diagnóstico prospectivo.....	42
6.1.1. Tendencias estructurales globales .....	42
6.1.2. Tendencias estructurales regionales .....	43
6.1.3. Incertidumbres críticas y escenarios prospectivos.....	44
6.2. Propuestas de lineamientos de políticas o de políticas públicas específicas.....	48
<b>7. Notas para la resiliencia de la política exterior de la Argentina</b> .....	<b>52</b>

## Resumen ejecutivo

La elaboración de escenarios prospectivos 2040 para la política exterior de Argentina en materia geopolítica, geoeconómica, socio-espacial, geotecnológica y de gestión del riesgo global está atravesada por el impacto de cinco grandes procesos: la transición hegemónica, la globalización económica, el incremento de las desigualdades sociales y territoriales, el avance de la cuarta revolución industrial y la multiplicación y transversalización del riesgo global. En cada escenario, el informe destaca cuestiones específicas.

El contexto geopolítico muestra una transición hegemónica, con una potencia en declive (EEUU) y otra en ascenso (China), cuyos niveles de pugnacidad podrían elevarse. La dinámica de las relaciones con los países del Cono Sur —en especial, Brasil— será clave, ya sea para la activación de instancias regionales que limiten la interferencia externa, como para la convergencia bilateral en materia de defensa y seguridad. Para la Argentina, será fundamental reformular un diálogo sustantivo con los países vecinos, aislando potenciales divergencias, que permita fortalecer una sociedad estratégica en temas como la protección de recursos naturales y el control de los espacios terrestre, marítimo y aéreo del Atlántico Sur y la resolución autónoma de conflictos en la región, y, a la vez, mejorar las capacidades de negociación frente a la disputa entre EEUU y China en cuestiones como transferencia tecnológica y financiamiento.

El devenir de la globalización económica muestra la salida de un escenario de 'globalización reafirmada' con capitales orientados por la eficiencia hacia uno de 'globalización cuestionada', con politización del comercio y las finanzas y capitales orientados por la aversión al riesgo. Si los modelos de desarrollo de la subregión mantienen atributos de complementariedad, altos índices de complejidad económica e inserción a cadenas globales y/o regionales de valor, podrá reafirmarse el MERCOSUR. Para la Argentina es fundamental generar políticas nacionales y regionales que fortalezcan la interdependencia regional, otorguen incentivos a ecosistemas productivos regionales, y activen la diplomacia económica (gubernamental, empresarial, científica, ciudadana, etc.) con eje en la diversificación de socios y productos exportables.

La tendencia a la profundización de las desigualdades sociales y territoriales podría dar lugar a escenarios de hostilidad y tensiones fronterizas. El escenario más deseable sería aspirar a un pacto social regional conjuntamente con un proceso de internacionalización territorial multinivel y de fortalecimiento de las economías regionales en cadenas globales y/o regionales de valor. Para la Argentina es estratégico promover una política exterior multiactoral (articulaciones entre actores estatales y no estatales) y multinivel (articulaciones entre gobierno central y gobiernos subnacionales) que contribuya a la integración regional subnacional y a la cooperación Sur-Sur

descentralizada, maximice las fuentes de financiamiento en infraestructura, en particular las destinadas al desarrollo de corredores bioceánicos, y robustezca los encadenamientos internacionales de las economías regionales.

La tendencia hacia la aceleración de la conectividad entre seres humanos y objetos continuará generando una mayor vulnerabilidad a ataques cibernéticos, limitando la soberanía de datos y planteando dilemas de seguridad digital. La región debería aspirar a incidir en acuerdos multilaterales de regulación de tecnologías digitales desde una lógica de autonomía tecnológica. En paralelo, debería desarrollar infraestructura de conectividad y digital, sistemas operativos alternativos y mecanismos para regulación y control de flujo de datos. Para la Argentina, es clave fortalecer la infraestructura de inteligencia digital para preservar la seguridad digital y la soberanía de datos y articular una estrategia regional conjunta de diplomacia tecnológica frente a la creciente competencia geotecnológica entre EEUU y China.

La multiplicación y transversalización del riesgo global plantea desafíos sistémicos como la cooperación en materia de lucha contra el cambio climático y protección de la biosfera, gestión de respuestas frente a pandemias y resolución de crisis de endeudamiento. La multiplicación de riesgos sistémicos repercute en una disminución de las propiedades de resiliencia y las capacidades de adaptación de los sistemas ambientales y socio-productivos. Teniendo en cuenta esos elementos, la Argentina debería impulsar una política sistémica multilateral-regional para la gestión del riesgo sobre la base de la cooperación regional y la concertación de estrategias conjuntas de transición socio-ecológica justa, acorde a los desafíos transversales de los países de la región.

## 1. Introducción

El presente informe recoge los aportes del Foro Universitario del Futuro y la integración de los insumos producidos, así como de otros estudios y datos relevantes sobre el futuro de América Latina y el mundo. Para la elaboración del presente documento del eje 2 “Integración regional y estrategia de inserción en el mundo”, se analizaron propuestas escritas e intervenciones orales en el Foro, se realizaron entrevistas individuales a expertas y expertos, y se relevaron informes prospectivos publicados en los últimos cinco años (Anexo I).

El informe cubre cinco campos de análisis: la política internacional (actores estatales e instituciones internacionales), la política mundial (grandes corporaciones y actores no estatales), la política global (planeta y riesgos globales), la política regional (América Latina, Sudamérica, MERCOSUR y Cono Sur) y la acción exterior nacional (gobierno nacional, gobiernos provinciales y locales, actores no gubernamentales y sector privado).

Al examinar las principales tendencias a largo plazo (veinte años), el informe define cinco dimensiones de la acción internacional que podrían considerarse estratégicas para elaborar escenarios futuros en materia de política exterior e integración regional: la geopolítica, la geo-económica, la socio-espacial, la geotecnológica y la de gestión de riesgos globales. El análisis de esas dimensiones estratégicas se subdivide en dos partes.

El contenido se compone de diagnósticos prospectivos y propuestas de lineamientos de políticas o de políticas públicas específicas basadas en formularios escritos puestos a disposición por el Programa Argentina Futura. El diagnóstico prospectivo contiene un análisis de los grandes problemas relacionados con cada dimensión estratégica, especificando las principales tendencias que, según cómo evolucionen, condicionarán los escenarios futuros sobre el tema en un mediano plazo de diez a veinte años. Se distinguen, entonces, tendencias estructurales globales y regionales relativamente invariantes que condicionan los problemas.

La elaboración de escenarios futuros se realizó con el apoyo de entrevistas a especialistas para identificar las incertidumbres críticas que conforman los escenarios; es decir, aquellas que pueden intensificar o modificar el impacto en cada escenario, tales como la existencia o no de una política regional, la presencia o ausencia de regulaciones específicas, o la existencia de acuerdos o no de integración regional. Existen, entonces, escenarios realistas (con objetivos de política regional modestos), restrictivos (sin política regional) y deseables (con objetivos de política regional ambiciosos).

Para cada escenario elaborado en cada una de las cinco dimensiones estratégicas, se pidió a los entrevistados listados en el Anexo 1 que evaluaran: (1) la probabilidad de que ocurra cada escenario en el transcurso de los próximos 20 años, y (2) la severidad de su impacto con sus riesgos y derivaciones a nivel regional si llegara a ocurrir, ambos en una escala del 1 al 5 de la siguiente manera:

- Probabilidad: un valor 1 para “muy improbable” (menor probabilidad) y 5 para “muy probable” (mayor probabilidad)
- Impacto: un valor 1 para impacto “mínimo” (menor riesgo) y una valor 5 para “impacto catastrófico” (mayor riesgo)

El análisis prospectivo pretende contribuir a la resiliencia de la política exterior; es decir a que la política exterior pueda anticiparse a escenarios futuros posibles para poder adaptarse y enfrentar adversidades, mitigar riesgos y aprovechar oportunidades. Ello supone un diagnóstico preciso de las tendencias estructurales globales y regionales y una respuesta acorde a las incertidumbres críticas

que se plantean. Se trata de prepararse para los escenarios más restrictivos sin dejar de aspirar a los escenarios más deseables, considerando que cada uno plantea oportunidades y desafíos.

## 2. Dimensión geopolítica

### 2.1. Diagnóstico prospectivo

#### 2.1.1. Tendencias estructurales globales

El contexto global muestra una transición hegemónica de poder, situación que se reconoce como la tendencia estructural más significativa hacia el mediano y largo plazo. Se trata de una configuración geopolítica de redistribución de poder, con una potencia en declive (EEUU) y otra en ascenso (China), en un contexto de deterioro del multilateralismo. Las y los especialistas señalan que los reajustes estratégicos suelen provocar contextos turbulentos y de alta incertidumbre por el abuso de poder de la potencia declinante frente al desafío de la potencia en ascenso. Se advierte, además, que esa dinámica de concentración de poder podría conducir a escenarios de luchas por acceso y/o denegaciones de acceso en los espacios marítimos, terrestres y aéreos. En el Cono Sur, se estima que la disputa podría tener como epicentros al Atlántico Sur y la Antártida.

Una segunda tendencia son las tensiones entre procesos de concentración y difusión del poder internacional, o entre Westfalia y globalización. Fuerzas centrífugas que favorecen la concentración del poder en los Estados en función de su papel en el sistema mundial se manifiestan de manera particular con el gran peso de las potencias en los campos político, tecnológico y militar. Pero también una serie de fuerzas centrípetas que propician la difusión del poder como producto del peso de empresas transnacionales, movimientos sociales internacionales, corporaciones financieras, mafias criminales y otros actores no estatales que se aprovechan de los procesos de mayor globalización e interconectividad. No existe acuerdo sobre si el sistema internacional tenderá en el largo plazo a la crisis de hegemonía, a la bipolaridad, a la bi-multipolaridad, a la multipolaridad o a la apolaridad; no obstante, una tendencia podría ser hacia la heteropolaridad, lo que supondría el despliegue de un esquema de polaridades múltiples, como indican las y los especialistas.<sup>1</sup> Debido a que el espacio político se ha vuelto cada vez más transnacional y desterritorializado, los polos emergentes pueden

---

<sup>1</sup> Ver Tokatlian, J. G. (2012). Crisis y redistribución del poder mundial/Crisis and redistribution of world power. Revista CIDOB d'Affers Internacionals, 25-41; y Copeland, D. (2013). Diplomacy, Globalization and Heteropolarity: The Challenge of Adaptation. University of Calgary, The School of Public Policy Publications.

ser supranacionales, nacionales, subnacionales, del sector privado o relacionados a la sociedad civil. Otros especialistas remarcan una tendencia sistémica hacia la entropía, dado que el incremento del riesgo global y el caos plantean serios desafíos a los estados.<sup>2</sup>

Otra de las apreciaciones fundamentales que comparten las y los especialistas es el aumento inédito del potencial destructivo de la humanidad, lo que potencia el riesgo de catástrofes colectivas. Los informes muestran que nunca antes, desde el final de la Guerra Fría, se gastó tanto en defensa. En 2019, la suma del gasto militar mundial fue de 1917 mil millones de dólares con un aumento del 3.6%; el estadounidense creció un 5,3% y el de China un 5,1%<sup>3</sup>. Esto coincide con una clara tendencia hacia el desarrollo de sistemas letales de armas autónomas (LAWS) y de sistemas de drones autónomos, programables y armados (UCAVS o vehículos no tripulados de combate aéreo). Hacia 2040, se estima que la inteligencia artificial, el aprendizaje automático, la robótica, la impresión 3D y la ingeniería genética revolucionarán el ámbito militar. En paralelo, todavía existen 14.465 armas nucleares que se encuentran en manos de sólo nueve países: Estados Unidos, Rusia, Gran Bretaña, Francia, China, India, Pakistán, Israel y Corea del Norte. Las y los expertos temen que los acuerdos de desarme más importantes, como el “*New START*”, con vencimiento en 2021, no sean reemplazados por otros nuevos, por lo que no habría restricciones contractuales sobre la limitación de arsenales, lo que habilitaría a una nueva proliferación.<sup>4</sup>

### 2.1.2. Tendencias estructurales regionales

La principal tendencia que se destaca es la pérdida de gravitación política de América Latina en el mundo. Se apunta, a su vez, que debilidad, declinación, ensimismamiento y desintegración combinadas agudizan la dependencia de la región. Los informes señalan que, cuando se creó la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1945, de los 51 miembros iniciales 20 eran de América Latina; mientras que, en la actualidad, hay 193 países y la dispersión del voto de la región, así como el menor peso específico de GRULAC (Grupo Regional de América Latina y el Caribe), le restan aún más influencia como bloque. Según el índice de poder militar de *Global Firepower*: en 2006, Brasil, México y Argentina ocupaban, respectivamente, las posiciones 8, 19 y 33; en 2020, Brasil está en el puesto 10, México en el 38 y la Argentina en el 43.<sup>5</sup> En el *Soft Power Index*, Brasil se ubicó en el lugar

---

<sup>2</sup> Schweller, R. L. (2014). *Maxwell's demon and the golden apple: global discord in the new millennium*. JHU Press.

<sup>3</sup> de Salazar Serantes, G. (2014). Cambio tecnológico, conflicto armado y desarme: los rasgos de la transición al siglo XXI. *Cuadernos de estrategia*, (169), 9-38.

<sup>4</sup> SIPRI (2020). Trends in World Military Expenditure. En [https://www.sipri.org/sites/default/files/2020-04/fs\\_2020\\_04\\_milex\\_0.pdf](https://www.sipri.org/sites/default/files/2020-04/fs_2020_04_milex_0.pdf)

<sup>5</sup> Global Firepower (2020). Military Strength Ranking. En <https://www.globalfirepower.com/countries-listing.asp>



23 en 2015, en el 24 en 2016 y en el 26 en 2019; mientras que Argentina mantuvo el puesto 30.<sup>6</sup> Asimismo, las iniciativas de integración regional como Mercosur, la Comunidad Andina de Naciones, la Alianza del Pacífico, el ALBA, la CELAC y la UNASUR, atraviesan situaciones de estancamiento o desmantelamiento.

Otra de las tendencias apuntadas por especialistas es el creciente riesgo geopolítico derivado del retroceso de democrático en la región y de las derivaciones de la crisis de Venezuela. Se advierten sobre los peligros para la democracia de sociedades altamente polarizadas, de malestar social en ascenso, de (re)militarización del poder, derivaciones autoritarias, de colapso estatal, crisis económicas, crisis humanitarias con desplazamientos migratorios forzosos, de personificación extrema del poder, de radicalización de la política y ascenso de grupos de extrema derecha o nacionalistas reaccionarios al poder, de distancia de las elites respecto de la población, de desintegración política o implosión de un régimen político y de la ausencia o escasa presencia de intelectualidad política, entre otros.<sup>7</sup> La situación de Venezuela en particular es un ejemplo de los riesgos geopolíticos que se pueden derivar de un retroceso democrático, ya sea por la presencia de potencias extra-regionales como por la división y polarización que genera la cuestión en las políticas exteriores de los países de la región. No obstante, si bien el caso es preocupante, problemas en la política doméstica de Brasil, Bolivia, Perú, Ecuador, Chile y Colombia tampoco auguran estabilidad democrática en el futuro inmediato regional.

Entre los escenarios futuros que avizoran las y los especialistas, se advierte el recrudecimiento de una disputa geopolítica entre potencias extra regionales en Sudamérica. Se alude que escenarios de equilibrio de poder o de hegemonía regional serán poco probables, por lo que los vacíos regionales tenderán, de manera más frecuente, a ser ocupados por potencias extra-regionales. Hoy, la competencia geopolítica es palpable con la disputa de Rusia, China y Estados Unidos en Venezuela, la presencia de varias potencias extra-regionales en el espacio marítimo del Atlántico Sur, el rearme del Reino Unido en Malvinas, y podría acelerarse en un escenario de puja por los recursos naturales en Antártida ante el vencimiento del Protocolo de Madrid en 2048. Algunos indicios, en la actualidad, muestran el interés de las potencias en la apertura de la prospección mineral con fines comerciales, buscando la no extensión de la cláusula séptima de ese protocolo.

---

<sup>6</sup> Soft Power Index (2020). A Global Ranking of Soft Power 2019. En <https://softpower30.com/wp-content/uploads/2019/10/The-Soft-Power-30-Report-2019-1.pdf>

<sup>7</sup> Mires, F. (2006). Los diez peligros de la democracia en América Latina. Cuadernos del CENDES, 23(61), 1-38.

### 2.1.3. Incertidumbres críticas y escenarios prospectivos

Frente a los escenarios prospectivos que plantea la transición hegemónica como principal tendencia relativamente invariable a nivel global, no existe consenso entre especialistas sobre los posibles niveles de pugnacidad que pueda llegar a alcanzar la disputa entre EEUU y China en la región. Los más optimistas sostienen que China está más preocupada por crear un ambiente internacional que sea funcional a la supervivencia y estabilidad de su modelo de acumulación que por desplazar a EEUU. Los más pesimistas, en cambio, sostienen que un rearme chino podría equilibrar las capacidades materiales en el campo de la defensa, lo que podría incluir algún tipo de presencia militar como la instalación de una base naval china en Sudamérica.

Frente a ello, se avizoran al menos dos niveles de pugnacidad: uno limitado, donde coexisten la rivalidad y la cooperación entre las potencias en un contexto de fuerte interdependencia entre ambas; y otro abierto a la confrontación intensa, donde se plantea la presencia militar de ambas potencias en la región. Los fundamentos para descartar hoy el segundo escenario —símil a una Segunda Guerra Fría— son de base empírica: i) se percibe un incremento del gasto de defensa de China, pero hace cuarenta y un años que el país no participa en guerras directas; y ii) las capas económicas, financieras, comerciales, tecnológicas y migratorias entre Washington y Pekín están imbricadas: el comercio Estados Unidos-China es de 540.000 millones, las inversiones entre ambos capitalizan 260 mil millones, la tenencia de bonos del Tesoro en manos chinas es de 1,6 billones, un millón de los nuevos inmigrantes y un tercio de los estudiantes extranjeros en territorio norteamericano son chinos.<sup>8</sup> No obstante, en un escenario menos optimista, un incremento de la diplomacia coercitiva con políticas exteriores más asertivas, conjuntamente con una tendencia a la confrontación entre las potencias, elevando los niveles de conflicto.

En el ámbito subregional, se considera que la dinámica de la relación los países vecinos del Cono Sur (Brasil, Chile, Uruguay, Paraguay y Bolivia) es una variable o incertidumbre crítica que puede contribuir a intensificar o a atenuar la disputa entre EEUU y China (Tabla 1). Un escenario deseable sería la activación de instancias regionales tipo Consejo Suramericano de Defensa para limitar la interferencia externa (E1). Una segunda opción más realista, en un contexto de mayor pugnacidad, sería la convergencia bilateral con países de la subregión en materia de defensa y seguridad (E2). En tanto, los escenarios más restrictivos son aquellos en los que la fragmentación política afecta las instancias de cooperación. Allí podrían darse: un escenario de resiliencia y adaptación de la política exterior argentina, priorizando el pragmatismo y la conformación de coaliciones *ad hoc* sobre nichos

---

<sup>8</sup> Congressional Research Service: U.S.-China Trade and Economic Relations: Overview, 2020, en Focus, en <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11284, 12/2020>

temáticos en un contexto global con niveles de pugnacidad variables (E3), o un escenario de pesadilla estratégica con subordinación a una gran potencia en un contexto de bipolaridad rígida, signado por rearme y presencia militar de ambas potencias en la región (E4). El escenario más probable es el de “Resiliencia de la política exterior” (E3), el más restrictivo es el de “Pesadilla estratégica” (E4), el más deseable es el de “UNASUR 2.0” (E1) y el más realista es el de “Sociedad estratégica” (E2).

Tabla 1. Escenarios prospectivos frente a la transición hegemónica

		Niveles de pugnacidad en la disputa EEUU - China	
		Alta rivalidad entre las potencias en contexto de alta interdependencia.	Confrontación intensa, rearme y presencia militar de ambas potencias en la región.
Dinámica de la relación con los países vecinos del Cono Sur (Brasil, Chile, Uruguay, Paraguay y Bolivia)	<b>Convergencia estratégica:</b> Acción conjunta frente a la disputa	<b>Escenario 1. UNASUR 2.0</b> Instancias regionales limitando al máximo la interferencia externa. Reedición de un Consejo Suramericano de Defensa. Modernización acordada de las fuerzas militares y de seguridad para el siglo XXI.  Probabilidad: 2 Impacto: 1	<b>Escenario 2. Sociedades estratégicas</b> Menor margen para la concertación vía instancias regionales (paralizadas por la disputa). Los países del Cono Sur convergen bilateralmente en gestionar autónomamente los conflictos derivados de la disputa en base a intereses y principios comunes. Mayor interdependencia y conocimiento mutuo entre las sociedades de los países.  Probabilidad: 3 Impacto: 2
	<b>División:</b> Fragmentación y polarización afecta las relaciones	<b>Escenario 3. Resiliencia de las políticas exteriores</b> Relación pragmática con vaivenes en contexto de polarización política regional. Equidistancia y concesiones parciales a las potencias hegemónicas que bilateralizan sus relaciones con los países de la región. Cooperación técnica con países del Cono Sur. La cúpula militar no identifica la potencialidad que hay en la convergencia.  Probabilidad: 5 Impacto: 4	<b>Escenario 4. Pesadilla estratégica</b> Polarización y sobre énfasis en la relación ideologizada entre los gobiernos. División en bloques y plegamiento a una de las potencias. (ej. Brasil se pliega a EEUU y Argentina a China). Desmantelamiento de la cooperación en el Cono Sur. Inicio de presencia militar China en la región. Deterioro de las democracias, sociedades polarizadas y migraciones forzadas  Probabilidad: 3 Impacto: 5

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas e insumos producidos por el Foro Universitario del Futuro (Anexo 1).

## 2.2. Propuestas de lineamientos de políticas o de políticas públicas específicas

El examen de las tendencias estructurales globales y regionales, las incertidumbres críticas y los escenarios prospectivos, plantea interrogantes sobre cómo proyectar la cooperación en defensa y seguridad, sobre cómo contribuir a revertir el proceso de fragmentación regional y establecer mecanismos de coordinación/concertación/negociación conjunta frente a la disputa entre China y EEUU, y sobre las áreas/temas en los se podría avanzar para mitigar riesgos y aprovechar oportunidades. A fin de contribuir a esa reflexión y a partir de los posibles escenarios, se intentan esbozar cuatro esferas que ameritan un estudio más sistemático, con miras a integrarlas al diseño de políticas y programas a mediano y largo plazo.

### I. Conformar sociedades estratégicas con países vecinos del Cono Sur

La cooperación en materia geopolítica en el Cono Sur tiene como actores principales a Argentina, Brasil, Chile, Uruguay, Bolivia y/o Paraguay. Dos cuestiones son fundamentales para establecer sociedades estratégicas: (I) reformular un diálogo sustantivo, aislando potenciales divergencias, que permita fortalecer una cultura de la amistad con nichos temáticos de convergencia, como, por ejemplo, la protección de recursos naturales y control de los espacios terrestre, marítimo y aéreo del Atlántico Sur y la coordinación de iniciativas conjuntas en la Antártida, y (II) coordinar posiciones conjuntas frente a la disputa entre EEUU y China para fraccionar temas de agendas y mejorar las capacidades de negociación, como, por ejemplo, en temas como transferencia tecnológica y financiamiento.

Para formular sociedades estratégicas, es necesario estrechar progresivamente los lazos con los países vecinos, utilizando la cooperación en materia de defensa (ejercicios conjuntos, producción industrial de ciertos sistemas básicos de armas, intercambio de personal, etc.), pero también adoptando objetivos estratégicos comunes basados en intereses materiales y principios de acción internacional. Algunos de los temas que las y los especialistas destacan, y que merecen un estudio sistemático para darles seguimiento, son: la protección de los recursos naturales en el Atlántico Sur y la Antártida, la convergencia frente a la disputa por las tecnologías disruptivas y asuntos de seguridad digital, la cooperación en materia nuclear, la colaboración para la producción de energía con eje en proyectos conjuntos en torno al litio, la cooperación en ciencia y tecnología, la defensa del multilateralismo y la conformación de una “Nueva Contadora” que contribuya a la resolución pacífica de la crisis de Venezuela, entre otros.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Algunas de las claves para la resolución de la crisis venezolana pueden leerse en Hirst, M., Luján, C., Romero, C. A., & Tokatlián, G. (2019). Venezuela: hacia una solución política y pacífica. Análisis. Friedrich-Ebert-Stiftung (FES).

## II. Modernizar las fuerzas armadas para el control efectivo de los entornos terrestre, marítimo, aéreo, cibernético y espacial frente a amenazas externas

La defensa de los recursos naturales del Mar continental y el Atlántico sur, las Malvinas y la Antártida requerirá de fuerzas armadas modernas, equipadas y abiertas a la innovación tecnológica para garantizar el control efectivo de los entornos terrestre, marítimo, aéreo, cibernético y espacial frente a amenazas externas. Existe un consenso entre especialistas de que las fuerzas armadas no sólo sirven para hacer la guerra y disuadir potenciales amenazas, sino que también son instrumentos útiles para consolidar alianzas y establecer la confianza con países socios. Algunos entrevistados consideran que el equipamiento y la modernización argentina podría llevarse adelante en cooperación con Brasil y Chile para promover el desarrollo industrial, la producción y la innovación conjuntas. Argentina cuenta con capacidades en fabricación de satélites, vectores, radares y drones que podrían integrarse en un ecosistema productivo subregional.

En el marco de disputa con el Reino Unido por la soberanía de Malvinas, y ante un escenario de militarización del Atlántico Sur, es preciso mantener una activa diplomacia a nivel regional y multilateral, que mantenga sus ejes centrales e intensidad a lo largo del tiempo, no sólo para mantener apoyos diplomáticos en las votaciones en Naciones Unidas y foros internacionales a favor del reclamo de descolonización, sino también para fortalecer consensos en la zona de paz y cooperación del Atlántico Sur. En un contexto de tensiones geopolíticas Atlántico/Pacífico, mantener la estabilidad y seguridad del Atlántico Sur debe ser una prioridad para los estados costeros. Se considera esencial, además, articular consensos regionales e interregionales para la defensa de los recursos naturales itícolas, hidrocarbúricos y minerales, tanto del océano como de la Antártida, en vistas de la posible modificación en 2048 del Protocolo Ambiental del Tratado Antártico que prohíbe la explotación de los recursos—pesca, turismo, bioprospección, minerales e hidrocarburos.

## III. Identificar una agenda positiva de colaboración regional para preservar los márgenes de autonomía en asuntos de defensa y de seguridad

Ante escenarios plausibles en los que se plantean la agudización de estrategias militarizadas en el marco de un contexto de transición hegemónica y de deterioro del multilateralismo, se plantea que la coordinación regional y la cooperación, manteniendo la división entre defensa y seguridad, son necesarias para garantizar un planteo soberano de resguardo de los recursos naturales y potenciar capacidades regionales para resolver problemas del futuro que puedan derivarse de la transición hegemónica.

Algunas propuestas plantean necesario aspirar a un escenario UNASUR 2.0, en el que las instancias regionales contribuyan a la concertación y gestión de conflictos intrarregionales de manera autónoma, limitando al máximo la interferencia externa, y promuevan la cooperación interestatal en materia de defensa y de seguridad para enfrentar amenazas externas y transnacionales. Ello implicaría, por ejemplo, resistir los pedidos de EEUU de incorporar a militares en la lucha contra el narcotráfico, o impulsar en acciones regionales conjuntas para evitar escenarios calientes, como los que supone la erosión del proceso de paz en Colombia o la militarización de las fronteras venezolanas, trabajando en conjunto con países de la subregión para encontrar canales de diálogo pacífico posibles que acerquen posiciones y estrechen vínculos de cooperación.

#### IV. Coordinar estrategias regionales conjuntas en la Antártida

Ante el deterioro del multilateralismo, se considera esencial la revitalización de foros de coordinación en materia antártica como la Reunión de Administradores de Programas Antárticos Latinoamericanos (RAPAL). La gobernanza del continente, que es llevada adelante a través del Sistema del Tratado Antártico (STA), cuya Secretaría está hoy en manos de Argentina, no es ajena a tensiones geopolíticas, por lo que resulta de importancia fortalecer el diálogo y la cooperación antártica para defender los derechos e intereses de los países de la región sobre este continente.

La coordinación de los entes nacionales encargados de administrar los programas antárticos de Argentina, Brasil, Chile, Uruguay, Ecuador y Perú en RAPAL están centrados en temas de orden científico, logístico y ambiental que tienen relevancia en el área antártica, pero su peso relativo ha menguado. Las y los especialistas coinciden en plantear el sostenimiento de una estrategia diplomática y de una presencia continental y marítima efectiva que permita preservar los intereses antárticos sudamericanos frente a desafíos de grandes potencias y actores privados sobre la base de al menos tres ejes de cooperación: ciencia, logística y educación.

- Ciencia: Se plantea un esquema de cooperación regional, que podría ser liderado por Argentina, basado en la investigación científica y el desarrollo de la región sudamericana, orientado a la generación de I+D+i en constante articulación con universidades y empresas innovadoras de la región. El objetivo es poner a la gestión antártica al servicio de una ciencia que pueda proveer de manera directa e indirecta valor agregado a la producción regional y que despierte el interés de actores públicos y privados regionales, dentro del marco legal del STA y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Argentina posee experiencia en programas de investigación como Genoma Blanco y Pampa Azul que podrían servir de guía para este tipo de iniciativas.

- Logística: Se considera que la provisión de servicios logísticos antárticos podría tener como epicentro un polo logístico a construirse en la ciudad de Ushuaia como punto de partida para promover la cooperación regional, lo que podría articularse con otros centros logísticos, como los de Punta Arenas y Puerto Williams, en Chile. La venta de servicios logísticos a campañas científicas y a operadores turísticos extra-regionales podría constituirse en una gran fuente de financiamiento para los programas antárticos.
- Educación: Se propone iniciar en todos los niveles educativos un contenido especial sobre Antártida para lograr la apropiación por parte de los y las ciudadanas de Argentina y la región de la importancia estratégica del continente en materia ambiental, económica y geopolítica.

#### V. Fortalecer la inteligencia en materia estratégica

Se plantea la necesidad de crear un Consejo Nacional de Inteligencia Global, integrado por académicos de relaciones internacionales y hacedores de política internacional de diferentes ámbitos del sector público (Presidencia, Defensa, Cancillería, Economía, etc.) y del sector privado (empresas nacionales y confederaciones gremiales) en el que se discutan temas globales y regionales que impacten sobre la estrategia de país al 2040. Otra de las propuestas, en tanto, considera la necesidad de crear un Consejo de Estrategia Nacional que reemplace al Consejo de Defensa Nacional (Ley N° 23.554), e incorpore al Ministerio de Defensa, la Cancillería, el Ministerio de Seguridad, representantes de ambas Cámaras del Congreso de la Nación, tanto del oficialismo como de la oposición e investigadores de las universidades.

### 3. Dimensión geoeconómica

#### 3.1. Diagnóstico Prospectivo

##### 3.1.1. Tendencias estructurales globales

Una de las tendencias que se considera irreversible es la globalización económica en términos de hiperconectividad e incremento de los flujos transnacionales. En ese proceso, es central el proceso de globalización financiera o gran financiarización, teniendo en cuenta que el valor de los activos financieros mundiales lleva incrementándose más de diez veces por sobre el producto bruto mundial

en la última década. En paralelo, ese proceso viene teniendo implicancias importantes sobre el financiamiento y las formas del capital. Las finanzas privadas, remesas, bonos de cartera e inversiones privadas externas representan hoy más de 2 billones anuales, y con el avance de las finanzas digitales (*fintech*) alcanzarán los 13 billones en 2030. El resultado será el ingreso a una nueva etapa del capitalismo en la que confluyen lo digital y lo financiero: hoy, el 83% de las veinte empresas transnacionales más importantes del mundo son financieras y digitales.<sup>10</sup>

Otra de las tendencias es el traslado de poder económico relativo de Occidente al Oriente, que guarda relación con variables geoeconómicas y demográficas. China concentra, desde 2013, 11,4% del total del comercio mundial de bienes y se consolida como el principal comprador de materias primas y el principal polo de usuarios de internet, con el más extendido sistema de créditos e inversiones empresariales. China y la India, en combinación, pasarían de representar un tercio del producto de los países de la OCDE en 2010, a superarlos en 2060. El mundo sería bipolar en 2025 y tripolar en 2050, dado que, en 2030, China igualaría en poder económico a los Estados Unidos y, en 2050, China, los Estados Unidos y la India, en ese orden, serían las principales potencias económicas.

De acuerdo con las transformaciones demográficas, el 78% de la población estará localizada en Asia y África en 2030, regiones que se constituirán en los principales continentes demandantes de alimentos.<sup>11</sup> No obstante, algunos observadores creen que la llegada de un planeta mucho más antiguo y envejecido, como producto de índices de fertilidad inferiores a los de reemplazo en Europa, América del Norte, China y gran parte del resto de Asia y América Latina, producirá una “paz geriátrica”. China será una sociedad vieja con mayores costos en producción y bienestar social y menor pujanza económica; en tanto, EEUU no tendría una sociedad tan vieja y gozaría de una ventaja estratégica con su menor gasto en bienestar social. Más allá de las proyecciones de envejecimiento poblacional, la pujanza económica ha de venir de la población joven que estará mayormente ubicada en el Sudeste Asiático, India y Nigeria.<sup>12</sup> Este escenario plantea una mayor valorización de los recursos naturales en función de la creciente demanda internacional del alimentos que posiciona a América Latina como una región clave desde el punto de vista geoestratégico en materia de seguridad alimentaria.

---

<sup>10</sup> Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) (2019). *Digital Economy Report*. En <https://unctad.org/es/node/27419>

<sup>11</sup> Bitar, S. (2014). Las tendencias mundiales y el futuro de América Latina. Santiago de Chile: CEPAL. En [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35890/S20131124\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35890/S20131124_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

<sup>12</sup> Haas, M. L. (2007). A geriatric peace? The future of US power in a world of aging populations. *International Security*, 32(1), 112-147.



### 3.1.2. Tendencias estructurales regionales

A las grandes tendencias globales descritas, es preciso agregar tendencias estructurales regionales, entre las que sobresale la escasa participación de América Latina en las cadenas globales de valor. Como se evidencia en estadísticas de WITS, la participación latinoamericana en el total de exportaciones mundiales fue del 12% en 1955, de 6% en 2016 y de 4,7% 2018.<sup>13</sup> De acuerdo con la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, en 2006 la solicitud de nuevas patentes proveniente de América Latina fue del 3% (las de Asia eran el 49,7%), mientras que en 2016 bajó a 2% (las de Asia aumentaron a 64,6%) y en 2018 cayó a 0,62%.<sup>14</sup> Según el Banco Mundial, los gastos en investigación y desarrollo como porcentaje del PBI llegaban al 0,6% para Latinoamérica en 2000 (para Asia oriental y el Pacífico eran de 2,26%), 0,67% en 2008 y pasaron al 0,7% en 2017 (para Asia oriental y el Pacífico eran de 2,36%).<sup>15</sup>

A esa tendencia, hay que agregar el menor volumen del mercado regional y de los encadenamientos regionales. La escasa participación en cadenas de valor regionales se explica por el perfil de especialización y los socios comerciales predominantes de los países de la región. La especialización se centra en «cadenas cortas» (de pocos países) y de baja complejidad económica con escaso o nulo valor agregado, como las agroindustriales, en las que el grueso de las exportaciones lo constituyen bienes finales o intermedios que suelen ser consumidos en el país de destino, disminuyendo así la participación regional «aguas abajo» o en futuras exportaciones de los países que compran a la región. Las dinámicas comerciales empujadas por el ascenso económico de China, el primer socio comercial de Sudamérica, superando al propio comercio intrarregional, con las excepciones de Colombia, Ecuador y Venezuela que mantienen a Estados Unidos como primer socio, refuerzan la «primarización» o la escasa diversificación de las economías e incrementan los incentivos para buscar atajos bilaterales fuera de los espacios de convergencia regionales. Los destinos de las exportaciones son una variable relevante que explica el grado de participación en encadenamientos productivos. El principal socio comercial del MERCOSUR, China, demanda más bienes primarios que intermedios, los cuales a su vez tienden a ser preparados en China para el consumo doméstico más que en la región.<sup>16</sup>

<sup>13</sup> WITS (2020). Solución Comercial Integrada Mundial (WITS). Banco Mundial. En <https://wits.worldbank.org/default.aspx?lang=es>

<sup>14</sup> WIPO (2020). Solicitudes internacionales de patente por país de origen. En [https://www.wipo.int/export/sites/www/pressroom/es/documents/pr\\_2020\\_848\\_annexes.pdf#annex2](https://www.wipo.int/export/sites/www/pressroom/es/documents/pr_2020_848_annexes.pdf#annex2)

<sup>15</sup> Banco Mundial (2020). Gasto en investigación y desarrollo (% del PIB). <https://datos.bancomundial.org/indicador/GB.XPD.RSDV.GD.ZS?locations=ZJ-Z4>

<sup>16</sup> Schteingart, D., Santarcangelo, J., & Porta, F. (2017). La inserción Argentina en las cadenas globales de valor. *Asian Journal of Latin American Studies*, 30(6), 45-82. Recuperado de: <http://www.ajlas.org/v2006/paper/vol30no303.pdf>.

Las y los especialistas coinciden en que la significancia de Asia para las relaciones económicas internacionales de América Latina se incrementó, pero continúa concentrada excesivamente en China. Si bien Asia es ahora el segundo socio comercial de América Latina, superando a la propia región, las dinámicas comerciales empujadas por el ascenso económico de China refuerzan la primarización de las economías e incrementan los incentivos para buscar atajos unilaterales fuera del MERCOSUR. Esta tendencia coloca en un lugar prioritario de la agenda de la región la necesidad de generar acuerdos desde la diplomacia económica regional para la diversificación de sectores y socios de exportación desde el bloque regional. La consolidación de China como el mayor socio económico, comercial y financiero de la región, y su proyección global a través de la Nueva Ruta de la Seda, suscita, además, una discusión sobre las estrategias para la vinculación con ese país, desde diferentes niveles y actores, conjuntamente con la necesidad de identificar posibilidades de diversificación productiva orientada a las exportaciones, teniendo en consideración los planes de desarrollo de China a largo plazo, como el “*Plan Made in China 2025*” o la reciente firma del acuerdo de Asociación Económica Integral Regional (abreviado RCEP por sus siglas en inglés) que confirma la consolidación de Asia como principal polo económico global.

### 3.1.3. Incertidumbres críticas y escenarios prospectivos

Las principales incertidumbres críticas que podrían modificar los escenarios prospectivos en materia geoeconómica tienen que ver con las dinámicas que adopte el proceso de globalización y con la complementariedad que pueda existir o no entre los modelos de desarrollo en el MERCOSUR, principalmente entre Argentina y Brasil. Frente a ello, se avizoran al menos dos tipos de tendencias de la globalización: una de ‘globalización reafirmada’ con capitales orientados por la eficiencia, y otra de tipo ‘globalización cuestionada o en crisis’, con aceleración de la securitización del comercio, capitales orientados por la aversión al riesgo, y acortamiento de las cadenas globales de valor con predominio de procesos de *backshoring* y relocalización.

En un escenario de globalización reafirmada, el multilateralismo aparece como el mejor instrumento para su abordaje por sobre los acuerdos comerciales preferenciales bilaterales. Los acuerdos comerciales regionales podrían resultar insuficientes para lidiar con parte de las tensiones (subsidios, aranceles a gran escala, transparencia), y de allí el interés de las principales economías podría ser trasladarlos a la esfera multilateral. Entretanto, en un escenario de globalización cuestionada, adquieren renovada dimensión el uso de subsidios y de barreras arancelarias, pero también el incremento de medidas correctivas —*antidumping* y compensatorias— con una

perspectiva de proteccionismo, uso de acuerdos de facilitación de comercio y de negociaciones de acuerdos preferenciales sobre una base bilateral o minilateral, lo que en conjunto incrementaría la politización del comercio. En cualquier escenario, no habría desaceleración de la financiarización; sino más bien lo que podría variar sería el nivel de inserción de los países a ese proceso.

A efectos de evitar análisis dicotómicos clásicos entre esquemas basados en la industria y esquemas basados en el agro, uno de los especialistas sugirió clasificar los modelos de desarrollo según el índice de complejidad económica (ECI) del Observatorio de Complejidad Económica del Instituto de Tecnología de Massachussets (OEC). El ECI es una medida de la capacidad de una economía que se basa en una serie de indicadores macroeconómicos, incluido el nivel de ingresos de un país, el crecimiento económico, la desigualdad de ingresos, el gasto en ciencia y tecnología y las emisiones de gases de efecto invernadero. Se calcula utilizando diversas fuentes de datos, como datos comerciales, datos de empleo, datos del mercado de valores y datos de patentes. Se considera un índice alto de complejidad económica el superior a 1, un índice intermedio aquel que varía entre 1 y 0,6, y un índice bajo al inferior a 0,6.<sup>17</sup>

Las características de los modelos de desarrollo del MERCOSUR, así como el tipo de globalización imperante, son factores que impactan en la delimitación de escenarios prospectivos (Tabla 2). Si prevalecen modelos de desarrollo complementarios orientados a la diversificación productiva regional con altos índices de complejidad económica, se reafirma el MERCOSUR, ya sea en su inserción a cadenas globales de valor (E1), o en su participación en la relocalización hacia cadenas regionales de valor (E2). Entretanto, cuando predominan modelos de desarrollo con bajos índices de complejidad económica orientados hacia afuera de la región, disminuye el comercio intrarregional y el peso específico del MERCOSUR, lo que puede habilitar un escenario de inserción bilateral no concertada (E1), u otro de contracción económica y aislamiento (E4). El escenario más probable y, a la vez, más restrictivo es el de “Vivir con lo nuestro” (E4), el más deseable es el de “Globalización domada” (E1), y el escenario más realista es el de “A flote en la tormenta” (E3).

---

<sup>17</sup> OEC (2020). Economic Complexity Legacy Rankings (ECI). En [https://oec.world/en/rankings/legacy\\_eci](https://oec.world/en/rankings/legacy_eci)

Tabla 2. Escenarios prospectivos frente a la globalización

		Dinámicas de la globalización	
		Reafirmación de la globalización económica. Capital orientado por la eficiencia económica o aversión el costo. Inserción alta a la financiarización.	Crisis de globalización y securitización del comercio global. Capital con mayor aversión al riesgo global. Burbujas de inestabilidad financiera. Inserción baja a la financiarización.
Características de los modelos de desarrollo del MERCOSUR	Modelos de desarrollo complementarios orientados a la diversificación productiva regional con un índice de complejidad económica alto que reafirman el MERCOSUR.	<p><b>Escenario 1. Globalización domada</b> Inserción regional a cadenas globales de valor. Internacionalización del territorio y robustecimiento de los corredores bioceánicos. Financiamiento accesible: Prestamos multilaterales y financiamientos privado internacional. Potenciación del financiamiento regional para el desarrollo y liquidez.</p> <p>Probabilidad: 1 Impacto: 1</p>	<p><b>Escenario 3. A flote en la tormenta</b> Inserción a cadenas regionales de valor Auge del nearshoring y reshoring: el MERCOSUR se posiciona como "semihub". Renegociación conjunta de deudas Financiamiento internacional de difícil acceso (opciones de financiamiento regional) Resiliencia de economías regionales Creación de red de Swap regional y Banco de desarrollo regional</p> <p>Probabilidad: 3 Impacto: 3</p>
	Modelos de desarrollo orientados hacia afuera de la región con un índice de complejidad económica bajo, comercio intrarregional débil y menor peso específico del MERCOSUR.	<p><b>Escenario 2. Llanero solitario global</b> Alternativas de financiamiento Inserción global de las economías regionales. Esquema neoliberal simil Chile. Acuerdo de libre comercio bilaterales y ruptura de AEC Financiamiento privado via mercado internacional de bonos</p> <p>Probabilidad: 1 Impacto: 3</p>	<p><b>Escenario 4. Vivir con lo nuestro</b> Crisis económica de duración indefinida Resiliencia de economías regionales enfrentan mayores costos Grandes deficit de infraestructura Contracción de comercio intrarregional Crisis de deuda. Financiamiento privado sólo vía mercado local de bonos.</p> <p>Probabilidad: 5 Impacto: 4</p>

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas e insumos producidos por el Foro Universitario del Futuro (Anexo 1).

### 3.2. Propuestas de lineamientos de políticas o de políticas públicas específicas

Cuando se examinan los escenarios prospectivos en materia geoeconómica, surge un gran interrogante sobre la manera en que Argentina pretende insertarse a la globalización. Dejando de lado miradas que entienden a la globalización como una amenaza que atenta, por ejemplo, contra las fuentes de empleo; o bien como mera oportunidad para el comercio; en el presente informe, se intentan esbozar una serie de propuestas acerca de la manera en que la Argentina puede conjugar una inserción que responda de manera simultánea a las oportunidades y los desafíos de la

globalización, teniendo en cuenta la plataforma regional del MERCOSUR, y considerando un escenario consolidado de traslación del poder económico al Asia y el Pacífico.

I. Promover complementariedades entre los modelos de desarrollo del MERCOSUR, generando un esquema de incentivos a ecosistemas productivos regionales y sectoriales que impliquen mejoras en los índices de complejidad económica.

Se considera que la integración Argentina-Brasil es una condición fundamental para fincar la posibilidad de un desarrollo futuro con grados relativamente importantes de encadenamientos productivos regionales. Como respuesta frente los escenarios futuros más restrictivos, se propone generar políticas nacionales y regionales que fortalezcan la interdependencia regional y otorguen incentivos a ecosistemas productivos del MERCOSUR. Algunos especialistas sugieren identificar sectores donde la Argentina pueda competir a nivel global, como el turismo, los servicios, el software, las energías alternativas, la biotecnología o la nanotecnología. Entre las propuestas específicas presentadas al Foro se destacan:

- Redefinir la estrategia de inserción de Argentina en el mundo para que la producción vinculada a los productos agrícolas se combine con la exportación de productos industriales y servicios con alto contenido tecnológico.
- Realizar acuerdos de integración sectorial de industrias entre los socios del MERCOSUR, en especial entre Argentina y Brasil, a fin de promover la inserción a cadenas globales de valor y potenciar una integración vertical de industrias de origen regional, como por ejemplo en sectores como el agroindustrial, I+D en ganadería y genética, software, entre otros. Se propone diversificar la canasta de exportadora en base al valor agregado por mercados de destinos y potenciar el comercio de servicios.
- Articular un nuevo sistema de ciencia y tecnología que mejore las condiciones de trabajo y al menos las equipare a las condiciones que gozan investigadores de países similares (como Brasil o México, cuyos investigadores tienen muchos más recursos que los que cuenta nuestro país).
- Extender un acuerdo entre el MERCOSUR y México que permita integrar y complementar las cadenas productivas de Argentina, Brasil y México; y otro MERCOSUR-China para intensificar los flujos de intercambio bioceánicos.
- Promover acuerdos de inversión y transferencia de tecnología, a fin de lograr mayor competitividad industrial regional.
- Disminuir los obstáculos al comercio que se dan a través de medidas administrativas y

- burocráticas dentro del MERCOSUR, con el objeto de facilitar y promover las exportaciones.
- Establecer mecanismos subnacionales de integración técnica que trasciendan a los gobiernos y permitan avanzar en acuerdos y esquemas productivos a largo plazo.
  - Lograr mantener de manera coordinada entre los países del MERCOSUR la estabilidad macroeconómica y del tipo de cambio, a fin de disminuir la volatilidad y los impactos en la balanza de pagos.
  - Desarrollar acuerdos de integración sectorial y desarrollo de industrias regionales, proyectos conjuntos de I+D en los sectores productivos con potencial competitividad y creación de cadenas regionales de valor que potencien el comercio intra-industrial sectorial y, con ello, la competitividad de las empresas. La integración que se ha dado en los sectores automotriz y químico puede ser el punto de partida para avanzar en otros sectores.
  - Avanzar en acuerdos convenientes para los intereses de los países de la región con otras regiones como la Unión Europea, India, Rusia o África, de manera de aumentar, diversificar y dinamizar los intercambios comerciales.
  - Analizar la creación de un mecanismo que pueda establecer un precio común a la “soja MERCOSUR” como instancia de coordinación (bursátil o comercial) de la venta de productos de soja (harina, poroto, aceite, etc.) con Brasil, Uruguay y Paraguay.
  - Generar programas de intercambio de jóvenes líderes de los ámbitos sociales, políticos y económicos para fomentar un conocimiento mutuo de las elites futuras del MERCOSUR.
  - Impulsar incentivos fiscales para radicación de capitales conjuntos y empresas binacionales del MERCOSUR.
  - Favorecer procesos de certificación de calidad de las PYMES en las economías regionales encadenadas productivamente a nivel subregional.
  - Promover la convergencia entre el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico para producir alimentos, bebidas, y derivados de materias primas, favoreciendo la creación de cadenas integradas de suministros vinculándolas directamente con sus contrapartes asiáticas. Ello requerirá avanzar en el establecimiento de reglas de origen (acumulación de origen, Certificado de Origen Digital), la utilización de mecanismos que facilitan el intercambio de bienes (Ventanilla Única de Comercio Exterior, Operador Económico Autorizado, Cooperación Aduanera) y el trabajo en conjunto con el sector empresarial (participación en conjunto en ferias y rondas de negocios).
  - Garantizar la integración física de la región, recreando los proyectos pendientes de la

“Integración de Infraestructura Regional Suramericana” (IIRSA) y reorientando el FOCEM para alentar la regionalización de las cadenas globales de valor.

- Invertir en infraestructura regional, reconociendo la importancia de la Cuenca del Plata y de la hidrovía Paraná-Paraguay para la conectividad entre el Atlántico y el Pacífico.
- Apoyar la innovación tecnológica, apuntando a generar entramados productivos basados en el sistema de ciencia y técnica nacional que protejan y proyecten la internacionalización de empresas existentes, como INVAP o ARSAT, apuntando a su crecimiento con proyección regional, y fomenten la creación de nuevas industrias de base tecnológica.
- Recuperar el programa de innovación regional del MERCOSUR.

## II. [Articular de manera coordinada una estrategia de diplomacia económica asertiva, multiactoral y multinivel con el objetivo de contribuir a la diversificación de la canasta exportadora y de los socios comerciales](#)

Articular una estrategia de diversificación de la política exterior a partir de una diplomacia económica integral que promueva la coordinación multinivel (de gobiernos nacional, provinciales, y locales) y multiactoral (con sector empresarial, comunidad científica y organizaciones de la sociedad civil, entre otros). La diplomacia económica deberá perseguir activamente una combinación de actuación en diferentes esferas, que van desde lo estratégico-político a lo económico-comercial, pasando por lo financiero, lo técnico y lo científico-tecnológico (Tabla 3). Esa diplomacia apunta, además, a motorizar cambios en la estructura económica global y del desarrollo internacional, buscando incidir en el debate político y en la agenda internacional desde una convicción a favor de un orden global más inclusivo para los países en desarrollo, basado en reglas y el multilateralismo.

Tabla 3. Instrumentos de la diplomacia económica

Componentes	Instrumentos
Diplomacia comercial	Facilitación del comercio, construcción de redes de negocios, acuerdos de libre comercio y otros acuerdos preferenciales, participación en OMC y resolución de controversias, acuerdos para compra de insumos y suministros nacionales, acuerdos para favorecer contratación de mano de obra local, misiones comerciales, etc.
Diplomacia de inversiones	Apoyo en la internacionalización de empresas nacionales, atracción y promoción de inversiones, acuerdos de protección de inversiones, apoyo a la penetración de mercados, consejos y comisiones de negocios, misiones empresariales, etc.
Diplomacia financiera	Créditos reembolsables y no reembolsables, créditos a las exportaciones, acuerdos de facilitación monetaria en el comercio, financiamiento para mejoras de infraestructura, préstamos concesionales con intereses con o sin componente de construcción de capacidades, préstamos a tasa de interés comercial por diferentes períodos de tiempo, mecanismos para renegociación de deudas, etc.
Cooperación técnica	Cooperación técnica y construcción de capacidades, subvenciones, programa de entrenamiento y capacitación en el país oferente, envío de expertos al país socio, becas, programas de entrenamiento a terceros países, envío de voluntarios, misiones de estudios de viabilidad o factibilidad, centros de entrenamiento y prototipo de producción, etc.
Diplomacia científico-tecnológica	Investigación académica y científica conjunta, proyectos llave en mano, transferencia tecnológica con o sin componente de construcción de capacidades, Subsidio, licencia o excepción a partir de acuerdos sobre derechos de propiedad intelectual, transferencia en ciencia y tecnología, acuerdos de ciencia y tecnología, investigación y desarrollo de tecnologías, envíos de expertos, centros de entrenamiento, becas.

Fuente: Elaboración propia en base a Malacalza (2019)<sup>18</sup>

### III. Generar una activa e ingeniosa diplomacia financiera destinada a maximizar las fuentes de financiamiento y fortalecer las capacidades para la resolución de crisis de deuda.

Se considera que la diplomacia financiera es una parte constitutiva y relevante de la política exterior, tanto para buscar nuevos socios políticos que provean de financiamiento, como para la inserción en redes geopolíticas y/o alianzas que impulsan financiamientos específicos. Una de las propuestas del Foro plantea desarrollar una activa e ingeniosa diplomacia financiera orientada a maximizar las fuentes de financiamiento externo disponibles (privadas, oficiales multilaterales y oficiales bilaterales), mitigar el impacto económico y social negativo de las condicionalidades particulares de cada uno de estos mecanismos, y contribuir a una salida multilateral para la renegociación de deudas soberanas basada en antecedentes históricos como la participación activa en Cartagena 1984 y en la ONU. La propuesta contempla los siguientes ejes:

- Promover un debate en torno a los límites cuantitativos del endeudamiento, que dialogue crítica y constructivamente con los Análisis de Sostenibilidad de Deuda del FMI, sobre la

<sup>18</sup> Malacalza, B. (2019). India y América Latina: cooperación Sur-Sur al desarrollo y diplomacia económica en perspectiva. En Porta, F. y Britto, F. *El (sub) desarrollo en disputa. Indagaciones sobre la Argentina y América Latina*. Bernal: UNQ, p. 1 - 14



base de principios como:

- *Transparencia de la deuda.* Habilitar la divulgación de los contratos de deuda, sus principales características financieras y legales, y sus condicionalidades, favoreciendo el conocimiento y la participación ciudadana en la agenda de financiamiento.
  - *Usos y aplicaciones de la deuda.* Incorporar recomendaciones en torno a usos estratégicos del financiamiento a fin de potenciar un proyecto de desarrollo sostenible.
  - *Respeto a los derechos humanos.* No aceptación de cláusulas abusivas o que vulneren derechos humanos, ambientales, económicos y/o sociales.
- Se sugiere que la aprobación en la ONU de los 9 principios para las reestructuraciones de deuda soberana, a instancias de la propuesta del G77 + China, sirva de antecedente y lineamiento para la resolución de crisis de deuda. Se plantean tres propuestas específicas:
    - *Tribunal supranacional de reestructuraciones soberanas.* Garantizar reestructuraciones de deuda ordenadas que generen resultados sostenibles y con bajo impacto social, propendiendo hacia mecanismos estatutarios de reestructuración de deuda que otorguen mayor certeza y protección a los deudores.
    - *Mejorar contratos.* Garantizar la previsión de todas las fuentes de riesgos futuras, participando activamente de la reformulación y robustecimiento de los contratos de deuda privada.
    - *Impulsar la cooperación internacional.* Transmitir la experiencia argentina en la región a través de la Cooperación Sur-Sur, que podría ser instrumentada a través de un proyecto FOAR de cooperación técnica en materias como control de capitales y reestructuración de deuda.

#### IV. *Elaborar una estrategia integral para la aproximación a Asia, África, Medio Oriente, Eurasia y otras áreas geográficas no convencionales de la política exterior*

Tradicionalmente la política exterior de Argentina se ha centrado en América Latina, Europa y los Estados Unidos, además de una creciente vinculación con la República Popular China. La elaboración de una estrategia integral para la aproximación a Asia, África y otras áreas geográficas no convencionales de la política exterior deberá contemplar la participación de los diferentes sectores productivos y niveles de gobierno y su vinculación con las diferentes esferas de la diplomacia económica: la comercial, la de inversiones, la financiera, la de cooperación técnica y la de cooperación científico-tecnológica. Entre las propuestas específicas presentadas al Foro se destacan:

- **África Subsahariana, África del Norte y Medio Oriente y Espacio Euroasiático:** Replicar la experiencia del Comité Nacional para el Asia y el Pacífico (CONAPAC) en tres regiones.
- **África:** Ampliar la canasta de productos ofertados para incorporar bienes con valor agregado, dada la concentración en exportaciones de origen agrícola. Las empresas vinculadas a las tecnologías de la información podrían tener oportunidades en el mercado africano, en tanto es un sector en expansión en África. Argentina y el MERCOSUR podrían establecer una línea de cooperación estratégica con la Unión Africana, contemplando estrategias a mediano y largo plazo en el marco de la Agenda 2063 y acciones de la Nueva Estrategia para el Desarrollo Africano (NEPAD).
- **Medio Oriente:** Fortalecer los vínculos político-diplomáticos, económico-comerciales, así como también la cooperación científico-tecnológica, con los países de Medio Oriente, en general, y las monarquías del Golfo, en particular; a través de la acción coordinada entre las distintas reparticiones públicas y la Cámara de Comercio Argentino Árabe. Desarrollar un activo plan de exportación que facilite la participación argentina en ferias comerciales. Profundizar la cooperación tecnológica con los países del Golfo en lo referente a tecnología aplicada a la agroindustria, energía nuclear y energías renovables.

## 4. Dimensión socio-espacial

### 4.1. Diagnóstico prospectivo

#### 4.1.1. Tendencias estructurales globales

La tendencia estructural que se considera más relevante en materia socio-espacial es el incremento de la desigualdad social a nivel global. Según datos de *World Inequality Report*, se ha producido un incremento generalizado de la desigualdad desde 1980 en la mayoría de las regiones, siendo especialmente marcado en China, América del Norte, Rusia e India. Si bien Europa sigue permaneciendo como la región menos desigual del mundo, se ha producido un aumento moderado; mientras que en América Latina, África Subsahariana y Medio Oriente la desigualdad ha permanecido en niveles muy altos. El análisis prospectivo más significativo es que el mundo tenderá hacia una frontera de alta desigualdad, que estaría representada por América Latina, África Subsahariana y Medio Oriente. Esas desigualdades sociales coexisten con una tendencia hacia el incremento de las desigualdades territoriales producto de la urbanización excesiva desde mediados del siglo XX. En el

mundo, las megalópolis (ciudades de más de diez millones de habitantes) se han multiplicado desde entonces hasta llegar hoy a veintisiete.<sup>19</sup>

#### 4.1.2. Tendencias estructurales regionales

Las tendencias globales se manifiestan de manera especial en América Latina, la región más desigual y más urbanizada del mundo. La desigualdad de ingresos, medida por el índice de Gini en la región, disminuyó un 13,6% desde 2002 a 2018, es decir, un 0,9% por año. Sin embargo, esa reducción se ha producido a un ritmo decreciente: la variación promedio observada entre 2002 y 2014 fue del 1,0% anual, mientras que la registrada entre 2014 y 2018 correspondió a un 0,6% anual.<sup>20</sup> Esa tendencia en la desigualdad de ingresos coexiste con serios problemas en la región para el acceso a servicios sociales fundamentales para el desarrollo, como pensiones, salud, educación, transporte, vivienda e infraestructura básica. Al mismo tiempo, se acentúan las desigualdades de género, étnicas y raciales que configuran brechas estructurales de bienestar, reconocimiento, autonomía y ejercicio de derechos.<sup>21</sup>

Otra de las tendencias más significativas en la región es la desigualdad territorial, o la brecha en los niveles de desarrollo de diferentes localidades dentro de cada país. La región registra profundas brechas de desarrollo entre territorios ricos y territorios pobres y, a diferencia de los países europeos, esa concentración territorial del producto bruto interno está acompañada de inequidad social. El escenario de desigualdades territoriales perjudica, en particular, a personas que viven en territorios rezagados. Si se combina la distribución de la producción región con la distribución poblacional y el tamaño de la superficie se obtiene que, en pocos casos, los territorios con mayor producto bruto interno y población superan el 2% del territorio de la región. Esto configura una situación de alta concentración de la población y de actividades en unos pocos centros dinámicos.<sup>22</sup>

La principal tendencia que atenta contra los equilibrios territoriales es la excesiva urbanización de la región latinoamericana, con 80% de su población habitando en zonas urbanas y 104 millones de habitantes (1 de cada 4 de zonas urbanas) viviendo en tugurios o asentamientos precarios. En el caso de Argentina, como producto de un amplio y rápido proceso de urbanización en el transcurso del siglo XX, sus ciudades albergan al 90% de la población total. El grado de urbanización del país es muy elevado y notablemente desperejo, con una fuerte concentración en tres ciudades: Buenos

<sup>19</sup> WID (2020). World Inequality Report 2018. En <https://wir2018.wid.world>

<sup>20</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2019). Panorama Social de América Latina 2019. En <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44969-panorama-social-america-latina-2019>

<sup>21</sup> Abramo, L. et al. (2016). La matriz de la desigualdad social en América Latina. Santiago de Chile: CEPAL.

<sup>22</sup> Ibidem

Aires con tres millones de habitantes, Córdoba con un millón 300 mil, y Rosario con un millón. A ello se agrega una fuerte primacía del aglomerado urbano del área metropolitana de Buenos Aires (AMBA), que cuenta con alrededor de 14 millones de habitantes, lo que equivale a más de un tercio de la población total del país y diez veces más la población de Córdoba.<sup>23</sup>

#### 4.1.3. Incertidumbres críticas y escenarios prospectivos

En un escenario de crecientes desigualdades sociales y territoriales, el tipo de inserción territorial-local a iniciativas de internacionalización subnacional constituye una primera incertidumbre crítica. Se trata de herramienta pública de los gobiernos provinciales y locales que pone en valor actividades paradiplomáticas como hermanamientos, cooperación descentralizada, redes de ciudades y regiones, e intercambio de información en iniciativas multilaterales y regionales como Mercociudades, ATACALAR, ZICOSUR, Gran Chaco, y CRECENEA-CODESUL. Se identifican tres tipos de articulación: la inserción de gobiernos subnacionales a redes globales, la integración de gobiernos subnacionales a redes regionales, y la resiliencia de gobiernos subnacionales en redes nacionales o subregionales limitadas.

Un segundo factor que podría incidir en el problema de la desigualdad en la actualidad es la existencia (o no) de un pacto social regional. Un pacto social regional es un instrumento político para poner en marcha, mediante el diálogo social, políticas y reformas institucionales con la igualdad y la ampliación de derechos sociales como pilares. El pacto resultaría de especial importancia en un contexto de grandes desigualdades sociales y podría incluir, entre otros contenidos específicos, cuestiones de desarrollo institucional, matriz productiva, fiscalidad, mercado de trabajo, bienestar social, educación, salud, políticas sociales, igualdad de género, étnica y racial, entre otras.<sup>24</sup>

El tipo de inserción territorial-local a iniciativas de internacionalización subnacional, así como la existencia o no de un pacto social regional, son factores que impactan de manera diferente en la construcción de escenarios futuros (Tabla 4). Hay tres escenarios posibles con pacto social: cuando prevalece la inserción de gobiernos subnacionales a redes globales (E1), cuando esos gobiernos se integran a redes regionales e impulsan iniciativas en material social (E2), y cuando predomina la resiliencia de esos gobiernos en redes nacionales o subregionales (E3). Entretanto, los tres escenarios

---

<sup>23</sup> Le Monde (2014). El Atlas de las Ciudades. París: Le Monde.

<sup>24</sup> CEPAL (2014). Pactos para la igualdad: Hacia un futuro sostenible. En [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36692/LCG2586SES353s\\_es.pdf?sequence=6](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36692/LCG2586SES353s_es.pdf?sequence=6)

posibles sin pacto social regional son: uno de inserción global y desarrollo de la economía en torno a la ciudad de Buenos Aires (E4), otro de refugio de las economías regionales en actividades parciales de cooperación descentralizada en materia social (E5); y finalmente, un escenario de fronteras calientes, donde la hostilidad y las tensiones fronterizas pueden derivar en conflictos armados (E6). El escenario más realista es el de “Refugiado en mi ciudad”, el más restrictivo es el de “Fronteras calientes” y los más óptimos son “La región primero” y “Ciudades globales”.

Tabla 4. Escenarios prospectivos frente a las grandes desigualdades sociales y territoriales

Tipos de inserción territorial-local a iniciativas de internacionalización subnacional			
	Inserción de gobiernos subnacionales a redes globales	Integración de gobiernos subnacionales a redes regionales	Resiliencia de gobiernos subnacionales en redes subregionales limitadas
Con pacto social regional.	<p><b>Escenario 1. Ciudades globales</b> Internacionalización territorial multinivel. Fortalecimiento de las economías regionales en cadenas globales de valor. Reducción de desigualdades sociales. Cooperación Norte-Sur y Triangular. Inversión en infraestructura y corredores bioceánicos con eje en el Pacífico. <b>Probabilidad: 1</b> <b>Impacto: 1</b></p>	<p><b>Escenario 2. La región primero</b> Repotenciación de <b>mercociudades</b> e iniciativas como <b>Atacalar, Zicosur, Gran Chaco, Crecenea-Codesul</b> en temas de integración social. Movilidad y cooperación transfronteriza. Demanda de inversión en infraestructura Cooperación Sur-Sur centralizada y descentralizada. Gestión integral de las fronteras  <b>Probabilidad: 3</b> <b>Impacto: 2</b></p>	<p><b>Escenario 3. Ciudades resilientes</b> Integración subnacional de contención de daños Liga de provincias del MERCOSUR Repotenciación de ZICOSUR. Movilidad y cooperación transfronteriza.  <b>Probabilidad: 4</b> <b>Impacto: 3</b></p>
Sin pacto social regional	<p><b>Escenario 4. Dios atiende en Buenos Aires</b> Inserción global y desarrollo de la economía en torno a la ciudad de Buenos Aires. Fragmentación y desarticulación territorial. Mejora de infraestructura concentrada en la capital.  <b>Probabilidad: 3</b> <b>Impacto: 5</b></p>	<p><b>Escenario 5. Refugiado en mi ciudad</b> Repotenciación de una agenda social técnica de bajo nivel en MERCOCIUDADES e iniciativas como ATACALAR, ZICOSUR, GRAN CHACO, CRECENEA-CODESUL. Refugio de las economías regionales y actividades parciales de cooperación descentralizada en materia social. Demanda de infraestructura multimodal  <b>Probabilidad: 5</b> <b>Impacto: 4</b></p>	<p><b>Escenario 6. Fronteras calientes</b> Hostilidad y tensiones fronterizas pueden derivar en conflictos armados Securitización de las fronteras  <b>Probabilidad: 1</b> <b>Impacto: 5</b></p>

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas e insumos producidos por el Foro Universitario del Futuro (Anexo 1).

#### 4.2. Propuestas de lineamientos de políticas o de políticas públicas específicas

Cuando se examinan los escenarios prospectivos en materia socio-espacial, surgen interrogantes sobre la manera en que Argentina puede fortalecer, de manera simultánea, la dimensión internacional-territorial de la política social y la dimensión social de la integración regional subnacional. A fin de contribuir a esa reflexión, se intentan esbozar una serie de propuestas para la reducción de desigualdades sociales y territoriales desde la integración regional y la cooperación Sur-Sur.

##### I. Promover una política exterior multiactoral y multinivel que contribuya a la integración regional subnacional y a la cooperación Sur-Sur.

- Promover una política exterior multiactoral (con participación de actores estatales y no estatales) y multinivel (con participación de gobiernos subnacionales y locales).
- Potenciar y asociar las iniciativas subnacionales de integración fronteriza con áreas de gestión de la política exterior; en particular, las iniciativas ATACALAR, ZICOSUR, GRAN CHACO y CRECENEA-CODESUL. Entre las propuestas específicas presentadas al Foro se destacan:
  - Crear una Secretaría de Integración y Desarrollo Regional que coordine políticas federales de desarrollo entre los gobiernos provinciales y el gobierno nacional para la integración regional y la ejecución de proyectos estratégicos a nivel regional o internacional.
  - Promover el desarrollo federal a través de la articulación multinivel de iniciativas estratégicas de integración productiva regional, cooperación transfronteriza e internacionalización de las provincias.
  - Financiar iniciativas de integración productiva y cadenas regionales de valor tendientes a dotar de competitividad, productividad y escala a las economías regionales.
  - Favorecer la participación de las provincias en los procesos de integración y cooperación regional.
  - Crear una agencia federal de cooperación internacional, como órgano territorial y descentralizado, para direccionar la cooperación internacional y la cooperación Sur-Sur desde y hacia las provincias argentinas.

- II. Elaborar una estrategia internacional concertada con los gobiernos subnacionales para maximizar las fuentes de financiamiento en infraestructura y robustecer los encadenamientos internacionales de las economías regionales.
- Potenciar el papel de los bancos de desarrollo regionales para el financiamiento al desarrollo y la integración regional subnacional, en particular el recientemente lanzado FOCEM-FONPLATA.
    - Fortalecer el Banco a través de un agresivo aumento del capital (actualmente su capital es cuarenta veces menor que el de la CAF), que permita aumentar la capacidad prestable y de endeudamiento, a través de un mayor compromiso de los Estados miembros y/o a mediante la incorporación de otros actores, como podrían ser los gobiernos subnacionales o bancos nacionales o provinciales.
    - Apuntalar al Banco como interlocutor común frente a otros bancos de desarrollo, como BID o BAII, fortaleciendo la posición negociadora externa de la región.
    - Canalizar el ahorro interno hacia la inversión productiva del Banco, ofreciendo una alternativa de inversión segura para los inversores.
  - Garantizar un flujo de financiamiento en infraestructura para el desarrollo de hidrovías internacionales con participación de gobiernos subnacionales.
    - Promover grandes inversiones en las hidrovías Paraná-Paraguay y Paraná-Tieté, tales como nuevos sistemas de esclusas para la integración de ambas vías, adecuación de los canales de ingreso en el Río de la Plata, adaptación de puertos, etc.
    - Proyectar la Canalización del Río Bermejo hasta la provincia de Salta, proveyendo una infraestructura de transporte económica, conectado desde Salta todo el norte argentino directamente con los mercados de exportación e importación. El control de las aguas del Bermejo permitiría la irrigación de las provincias de la zona norte, disminuyendo los impactos de sequías y mejorando la productividad agrícola.
  - Maximizar las fuentes de financiamiento en infraestructura para el desarrollo de corredores bioceánicos a partir de una convergencia MERCOSUR-Alianza del Pacífico.
    - Propiciar una convergencia estratégica del Mercosur con la Alianza del Pacífico en función del papel dinámico de la cuenca del Pacífico, priorizando la inversión en corredores bioceánicos como el que se extiende desde Brasil a Chile.
    - Planificar la construcción de vías de ferrocarriles y rutas para la concreción del Corredor Vial Norte, que permita conectar los puertos del sur de Brasil con Paraguay, norte de

Argentina y de Chile, así como el Corredor NOA-Centro, que vincula siete provincias argentinas con Atacama, a través de la opción vial y del ferrocarril.

- Robustecer los encadenamientos internacionales y regionales de economías regionales, en particular de los territorios más rezagados.
  - Coordinar con el Ministerio de Transporte e Infraestructura estrategias para la conectividad física a través de ferrocarril y rutas, así como para la infraestructura de comunicaciones, para integrar las economías regionales al mundo y a la región.
  - Coordinar con Ministerio de Producción estrategias para la integración productiva, ofreciendo incentivos a diferentes iniciativas de integración subnacional requieren de incentivos para favorecer los encadenamientos productivos y consecuentemente las inversiones.
  - Coordinar con el Ministerio de Ciencia y Tecnología y las carteras equivalentes en las provincias la conformación de mesas por distribución geográfica para facilitar la transferencia de proyectos y fondos de innovación hacia territorios más rezagados.
  - Impulsar una capacitación federal sobre innovación y ventajas competitivas a través de herramientas de educación virtual y modalidad presencial, articulada en conjunto con las universidades nacionales y jurisdicciones provinciales, pero orientada a los municipios.
  - Generar un proyecto federal para la articulación de incubadoras en las provincias, favoreciendo el ordenamiento territorial y la articulación productiva.
  
- III. **Fomentar el sentido de comunidad regional para conformación de nuevas generaciones de líderes o ciudadanías locales basadas en socializaciones vinculadas a espacios regionales.**
  - Propiciar una agenda de integración regional profunda a nivel ciudadana, buscando generar formas de conocimiento mutuo para erosionar prejuicios existentes entre las sociedades. Ello supone la construcción de narrativas de sentido sobre la idea de arraigo territorial al espacio regional en ejes como:
    - **Movilidad educativa:** Promover un programa de becas regionales para el estudio de idiomas y el conocimiento de las culturas de la región desde los niveles secundarios de escolaridad
    - **Cultura:** Impulsar una cuota regional de pantalla en el cine y en plataformas de *streaming*.



- **Turismo:** Incentivar el conocimiento de la cultura más allá de los viajes de placer o convencionales.
- **Red de embajadas:** Vincular las agencias de relaciones internacionales de las provincias con cancillería y embajadas en la región, para potenciar el turismo cultural, la movilidad educativa y el apoyo a la cultura regional. Utilizar la red de embajadas para el desarrollo de misiones comerciales e institucionales, así como también como ventanilla de información.

#### IV. Impulsar un diálogo estratégico para configurar un pacto social regional basado en la igualdad y en la ampliación de los derechos humanos como pilares.

- Se propone pasar de una agenda social regional de bajo nivel y técnica hacia un pacto social regional de mayor relieve basado en la igualdad y la ampliación de derechos sociales como pilares, profundizando campos de cooperación existentes como el Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR (PEA), y abriendo nuevos espacios para la profundización de la ciudadanía social regional. No sólo se trata de promover la participación social y la traslación de agendas nacionales mediante la coordinación de políticas, sino también de activar un gabinete regional social o gabinete de ciudadanía, que habilite un debate sobre la articulación de la agenda social con la discusión de la agenda productiva a nivel regional.
- Un pacto social regional podría tener como ejes principales la democratización y el acceso a derechos en temas como agenda migratoria, movilidad fronteriza, derechos laborales, políticas sociales, género, servicios educativos, apoyos a colectivos vulnerables, salud y producción de vacunas, ciencia y tecnología, agricultura familiar, soberanía alimentaria, sustentabilidad ambiental, seguridad, políticas de juventud y empleo, entre otras cuestiones.

#### V. Promover e implementar de manera gradual una política exterior y de integración regional de derechos humanos con perspectiva de género

- Construir una política exterior sobre cuestiones de derechos humanos fuertemente anclada en una perspectiva de género, respaldada en las recomendaciones de Naciones Unidas a través de los ODS, la Resolución 1325 y las siete complementarias

subsiguientes.<sup>25</sup> De acuerdo con la experiencia de Suecia, una “política exterior feminista” contiene al menos tres aspectos:

- **Derechos.** Promoción activa de la defensa de los derechos de mujeres y niñas a nivel internacional, combatiendo toda forma de violencia y discriminación;
  - **Representación.** Promoción y aceptación de la representación femenina en ámbitos de diálogo y toma de decisiones en todos los niveles, tanto en la función pública como en la sociedad civil;
  - **Recursos.** Promoción de la relocalización de recursos orientados a la promoción de oportunidades e igualdad de género a nivel mundial.
- Una de las propuestas del Foro sugiere reemplazar el uso del término “política exterior feminista” por “política exterior de género”, para evitar anclarla exclusivamente en las mujeres e incluir a otras identidades de género no hegemónicas más allá de lo femenino. Entre las materias específicas a abordar se destacan:

- **Posicionamiento en foros multilaterales:** Impulsar la defensa de los derechos de mujeres, niños y niñas e identidades no hegemónicas, donde el país cuenta con una trayectoria internacional previa, específicamente en materia de derechos humanos.
- **Seguridad internacional:** Promover la participación representativa de mujeres en misiones de paz, y la incorporación de la resolución 1325 y subsiguientes al área de defensa y seguridad. Sumar las experiencias positivas en materia de cooperación militar, como el proyecto Cruz del Sur con Chile, impulsado por las presidentas de Chile y Argentina, y las experiencias del trabajo en el Consejo Suramericano de Defensa de UNASUR. Considerar que la perspectiva de género dentro del ámbito de la defensa y seguridad presenta el antecedente de políticas domésticas en Argentina desde hace más de quince años.
- **Ambiente:** Abordar los fenómenos del cambio climático y de gestión de riesgo desde la perspectiva de género, donde las problemáticas asociadas al acceso de agua potable para jefas de hogar y la soberanía alimentaria resultan ejes centrales de la agenda internacional futura.
- **Servicio exterior y gestión de la política exterior:** Revisar la situación de la Cancillería argentina y su relación con las funcionarias diplomáticas, que denotan un retraso en la

---

<sup>25</sup> Fundación Meridiano (2020). *Proyectar Argentina: Dimensiones de un futuro posible. Documento anual 2020*. Buenos Aires: Fundación Meridiano.

implementación de una perspectiva de género respecto de otras instituciones como en el ámbito militar o de la defensa. Impulsar medidas que apunten a una paridad representativa y sustantiva, tanto en la composición del tribunal evaluador de ingreso al ISEN; en la modificación del peso del puntaje otorgado al coloquio en el ingreso frente al resto de las evaluaciones —donde actualmente el puntaje se triplica en el examen donde se visibiliza la persona ingresante—; en la revisión de las normativas que retrasan en un año los ascensos debido a las licencias por maternidad; en la incorporación de una normativa de cupo femenino del 30% para jefas de misiones diplomáticas, con una proyección a 25 años, y en la continuidad y profundización de la capacitación en género impulsada por la Ley Micaela.

#### VI. Impulsar una estrategia regional activa y transversal para la gestión integral de las fronteras con Brasil, Chile, Uruguay, Paraguay y Bolivia.

- Elaborar planes de desarrollo local-regional de corte multiescalar con participación de actores tanto públicos como privados, que establezcan un vínculo con los Comité de Frontera para fortalecer la cooperación transfronteriza y el abordaje integral de problemas sociales.
- Evaluar los servicios de pasajeros interurbanos internacionales para mejorar la cooperación entre ciudades transfronterizas.
- Crear zonas aduaneras e impositivas favorecidas en ciudades de frontera que faciliten el trabajo registrado y la inversión privada.
- Impulsar la cooperación transfronteriza en temas de seguridad ciudadana tanto en fronteras conflictivas como no conflictivas, a través de mecanismos como, por ejemplo, el Comité para el Desarrollo de la Cuenca del Río Uruguay, o el Centro Latinoamericano de Cooperación Policial piloto en el paso fronterizo Bernardo de Irigoyen (ARG) y Dionisio Cerqueira y Barracao (BRA).
  - Crear un Consejo Federal *ad hoc* (Cancillería y Ministerio de Seguridad) para la incorporación de los gobiernos subnacionales a las políticas públicas de cooperación en zonas de frontera, priorizando la seguridad ciudadana participativa, y facilitando la articulación de los diversos mecanismos de cooperación superpuestos.
  - Generar canales de comunicación institucional entre las provincias y Cancillería, como sistema de intercambio y seguimiento de denuncias y dificultades en relación a la “gestión de fronteras”.

- Establecer una comisaría conjunta (centro de cooperación policial de gobiernos subnacionales) en zonas de fronteras no conflictivas.
- Convocar Mesas de Participación Ciudadana en el marco de espacios de cooperación bilateral en fronteras y transfronteriza, con énfasis en el diálogo de gobiernos subnacionales para la seguridad ciudadana.
- Conformar una red de universidades argentinas de frontera a los efectos de fortalecer vínculos de cooperación, asistencia técnica y extensión entre la realidad académica y la realidad local, con la meta de revitalizar la idea de frontera como espacio de integración social.
  - Potenciar la educación superior, a través del SEM-MERCOSUR y ARCA-Sur, como vehículo de conocimiento e integración cultural para la movilidad y la producción de bienes culturales (publicaciones compartidas, investigaciones bi o multinacionales) y como proceso de interacción de actores de las artes y la cultura.

## 5. Dimensión geotecnológica

### 5.1. Diagnóstico prospectivo

#### 5.1.1. Tendencias estructurales globales

Las tendencias estructurales globales en el campo de la geotecnología indican que se acelerará la interacción y la conectividad entre seres humanos y que continuarán acortándose los plazos entre la creación tecnológica y el desarrollo comercial. Las y los expertos proyectan una aceleración en las tecnologías disruptivas aún más rápida que la experimentada en el campo computacional. La era de la hiperconectividad habilita mayor velocidad y masividad en el flujo de datos mediante tecnologías como análisis de macrodatos, computación en la nube, realidad aumentada, extendida y virtual, cadena de bloques, impresión 3D, internet de las cosas, inteligencia artificial, nanosensores, robótica, biología sintética, computación cuántica y satélites, 5G y 6G, etc. El fenómeno de la cuarta revolución industrial combina elementos virtuales, físicos y biológicos con impactos transversales en la producción y las políticas públicas que serán profundos y duraderos.

Otra de las tendencias destacadas en esta dimensión es la concentración de mercado y geográfica de los polos de vanguardia de innovación de las tecnologías disruptivas. Esto ha modificado el mapa de empresas transnacionales de manera rotunda respecto de una década atrás: hoy las empresas digitales representan más de la mitad de la lista de las veinte principales del mundo. Sin embargo, es un mundo cada vez más bipolar: China y EEUU detentan el 90% de las 70 principales plataformas digitales, el 78% de las patentes de inteligencia artificial, el 75% de las patentes de tecnología *blockchain*, el 50% del gasto global de internet de las cosas y el 75% del mercado de computación en la nube. Un mundo en el que pocos países y pocas empresas tendrán un peso cada vez mayor.<sup>26</sup>

La tercera tendencia que se avizora es la intensificación de la disputa EEUU-China en torno a las tecnologías disruptivas. El 70% de los rubros más afectados por la guerra comercial iniciada en 2018 por EEUU son materiales de telecomunicaciones y placas de computadoras. La verdadera disputa de fondo entre las potencias no es comercial, sino por la supremacía de tecnologías como la infraestructura digital 5G, la inteligencia artificial, el internet de las cosas y la robotización. Será decisiva las batallas en torno a las telecomunicaciones de Quinta Generación (5G), que son las que acelerarán una interacción eficiente de los objetos entre sí, sin intervención de los seres humanos, y habilitarán el despegue en el campo de la inteligencia artificial de autonomía en autos, drones y aviones.<sup>27</sup>

El avance de las tecnologías disruptivas y de la digitalización, conjuntamente con el aumento de personas conectadas a Internet hacia 2040, aumentará la inseguridad del Estado, sus empresas y sus ciudadanos. Al ampliarse la superficie cibernética digital, se incrementará la probabilidad de ataques cibernéticos a sistemas eléctricos, comunicacionales, financieros, de provisión de servicios básicos, logísticos y alimentarios. Serán también frecuentes la interferencia y manipulación de redes sociales durante procesos electorales y otros fenómenos de intrusión externa en la vida política, económica y social de los países de la región.

### 5.1.2. Tendencias estructurales regionales

El avance de la cuarta revolución industrial se manifiesta de manera especial en América Latina con la profundización de la brecha tecnológica entre Norte y Sur, como producto de la difusión

---

<sup>26</sup> Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) (2019). Digital Economy Report. En <https://unctad.org/es/node/27419>

<sup>27</sup> SIPRI (2020). Artificial Intelligence, strategic stability and nuclear risks. En [https://www.sipri.org/sites/default/files/2020-06/artificial\\_intelligence\\_strategic\\_stability\\_and\\_nuclear\\_risk.pdf](https://www.sipri.org/sites/default/files/2020-06/artificial_intelligence_strategic_stability_and_nuclear_risk.pdf)

desigual en el sistema internacional de las tecnologías disruptivas a nivel interestatal e intraestatal. La inversión en ciencia y tecnología en América Latina es solo el 3% de la mundial, y alcanza un promedio del 0,6% del PBI regional, muy por debajo de los valores de inversión del 4% de China, Corea del Sur e Israel, o del 3% de EEUU y Alemania. El aporte privado es todavía menor (0,1%) y el 80% de las patentes pertenecen a empresas extranjeras. Ello coloca a la región en una situación periférica o de marginalidad en las cadenas de valor de las nuevas tecnologías.<sup>28</sup>

Así como la pandemia del COVID19 aumentó la digitalización, es probable que hacia 2040 continúe acelerándose la tendencia al teletrabajo, la teleeducación y la telesalud. Sin embargo, existen serios desafíos en materia de infraestructura y alfabetización digital que podrían ensanchar aún más la brecha digital. Hoy, ningún país de la región alcanza el valor de 10 megavatios necesario para la telesalud, un tercio de la población de la región está fuera de internet, 30% no tiene un teléfono inteligente, 40 millones de hogares no están conectados, 32 millones de niños no pueden hacer tele-educación y 80% de las personas ocupadas no pueden hacer teletrabajo. Se espera que el 60% de las conexiones de Corea del Sur tengan 5G en 2025, pero en la región esa proporción no llegará a cubrir más del 8%.<sup>29</sup>

### 5.1.2. Incertidumbres críticas y escenarios prospectivos

Dado que la tendencia hacia la concentración de mercado en torno a las tecnologías disruptivas es estructural, un primer factor que podría incidir en el problema, intensificándolo o modificándolo es la existencia (o no) de un pacto o acuerdo multilateral en materia de regulación de tecnologías digitales. En un escenario con regulación, podrían incrementarse las presiones para moldear los modelos nacionales de regulación/seguridad, con grandes potencias (EEUU, China y la Unión Europea) presionando por la desregulación y/o promoción de modelos de consumo de tecnología foránea 'llave en mano' para enfrentar desafíos de inseguridad. Entretanto, en un escenario de baja o nula regulación, dado el tamaño relativamente reducido del mercado interno y de los procesos de concentración de desarrollo de tecnologías digitales, las empresas transnacionales tendrían cada vez más incidencia en distintas áreas de las políticas nacionales, por lo que la soberanía de datos se encontraría fuertemente limitada.

---

<sup>28</sup> Observatorio CTS (2019). El estado de la ciencia. Principales indicadores de ciencia y tecnología iberoamericanos. RICYT: Buenos Aires. En <http://www.ricyt.org/wp-content/uploads/2019/10/edlc2019.pdf>

<sup>29</sup> CEPAL (2020). Universalizar el acceso a las tecnologías digitales para enfrentar los efectos del COVID-19. Santiago de Chile: CEPAL. En <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45938-universalizar-acceso-tecnologias-digitales-enfrentar-efectos-covid-19>

Un segundo factor que podría incidir en la definición de diferentes escenarios prospectivos es la existencia (o no) de integración regional en materia de tecnologías digitales. Un escenario sin integración regional podría conducir a los países de la región a alinearse a modelos de mayor regulación, como el de la Unión Europea. En un escenario con integración regional, se le otorgaría al área de la seguridad digital regional un lugar prioritario, se obtendrían mayores capacidades de negociación con empresas transnacionales extra regionales y bloques, y se aunarían esfuerzos para proyectos de I+D+i e innovación regional vinculados a la seguridad digital, aunque los fenómenos de competencia geotecnológica entre las potencias podrían afectar la implementación/estabilidad de este escenario.

La existencia de una regulación multilateral amplia (o su ausencia), así como la existencia (o no) de integración regional digital, son factores que impactan de manera diferente en la construcción de escenarios (Tabla 5). Hay dos escenarios posibles con integración regional: si prevalece una regulación amplia de tecnologías digitales a nivel global y la región se inserta en acuerdos multilaterales desde una lógica de autonomía tecnológica (E1), y si la tendencia es la ausencia de o baja regulación y la región genera su propia estructura de cooperación digital en materia de datos (E2). Por su parte, los escenarios futuros posibles sin integración regional son: uno de regulación amplia a nivel global, donde la región es receptora de transferencia ciega desde una lógica de dependencia tecnológica (E3), y otro de ausencia de o baja regulación, donde la región está expuesta a una creciente vulnerabilidad y la soberanía de datos se ve limitada frente a la creciente incidencia de empresas transnacionales (E4). El escenario más probable es el de “Llave en mano”, el más restrictivo es el de “Black mirror” y el escenario más deseable es el de “Bretton Woods Digital”.

Tabla 5. Escenarios prospectivos en materia de seguridad digital

	Regulaciones a tecnologías digitales a nivel global	
	Regulación amplia	Regulación ausente o limitada
Con integración regional digital	<p><b>Escenario 1. Bretton Woods Digital</b> La región se inserta en acuerdos multilaterales desde una lógica de autonomía tecnológica. Desarrolla infraestructura de conectividad y digital global. Se genera un sistema operativo alternativo y mecanismos para regulación y control de flujo de datos.</p> <p><b>Probabilidad: 1</b> <b>Impacto: 1</b></p>	<p><b>Escenario 2. Resistiré</b> La región genera su propia estructura de cooperación digital en materia de datos</p> <p><b>Probabilidad: 3</b> <b>Impacto: 3</b></p>
Sin integración regional digital	<p><b>Escenario 3. Llave en mano.</b> Tomadores de reglas. Presiones de distintos actores extra regionales para moldear los modelos nacionales de regulación/seguridad La región es receptora de transferencia ciega desde una lógica de dependencia tecnológica</p> <p><b>Probabilidad: 5</b> <b>Impacto: 4</b></p>	<p><b>Escenario 4. Black mirror</b> Distopía digital extrema Creciente vulnerabilidad a ataques cibernéticos y soberanía de datos limitada frente a la creciente incidencia de empresas transnacionales.</p> <p><b>Probabilidad: 3</b> <b>Impacto: 5</b></p>

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas e insumos producidos por el Foro Universitario del Futuro (Anexo 1).

## 5.2. Propuestas de lineamientos de políticas o de políticas públicas específicas

Cuando se examinan los escenarios prospectivos en materia geotecnológica, surgen interrogantes sobre la estrategia de integración regional que debería emplear Argentina para fortalecer la seguridad digital y la autonomía tecnológica hacia 2040. En el Foro, a fin de contribuir a esa reflexión, se intentaron esbozar una serie de propuestas.

### I. Fortalecer la infraestructura de inteligencia digital regional y nacional para preservar la seguridad digital y la soberanía de datos

- Impulsar acuerdos bilaterales y multilaterales con países sudamericanos para construir un centro de datos conjunto en la Patagonia Austral, cuya posición geográfica ofrece grandes ventajas desde el punto de vista del consumo energético y de infraestructura.
- Desarrollar capacidades propias de inteligencia y monitoreo para hacer valer el poder negociador ante empresas digitales y poder aplicar más eficazmente la ley.



- Promover acuerdos de financiamiento para el desarrollo de infraestructura digital, cables submarinos o fibras ópticas y servidores de internet propios para preservar la soberanía de datos y reducir la interferencia externa en las telecomunicaciones de Argentina.
- II. **Articular una estrategia regional conjunta de diplomacia científico-tecnológica frente a la creciente competencia geotecnológica entre EEUU y China**
- Promover un diálogo estratégico y un posicionamiento regional conjunto en materia de soberanía en telecomunicaciones, lo que abarca principalmente dos aspectos básicos: a) la infraestructura (equipamiento sobre el cual corre la información); y b) el control sobre la provisión de los servicios (las condiciones de prestación). El primero implica la necesidad de acceder a financiamiento para infraestructura teniendo en cuenta la necesidad de generar espacios de autonomía tecnológica, en tanto que el segundo de los aspectos opera básicamente en el ámbito de la regulación de la tecnología.
    - Diseñar una estrategia para desarrollar la Inteligencia Artificial en el MERCOSUR a fin de organizar la producción y el trabajo en ese campo, teniendo en cuenta aspectos culturales y sistemas de control. Ello permitirá potenciar el desarrollo industrial, aprovechando habilidades y virtudes de cada país del MERCOSUR y sus países asociados.
    - Crear un gabinete tecnológico para el estudio sistemático y la concertación de estrategias en materia geotecnológica.
    - Apoyar la creación de empresas binacionales de manera conjunta con Brasil que cuenten con capacidad para asociarse con empresas tecnológicas del mundo desarrollado.
    - Promover la creación de centros de investigación binacionales en materia de tecnologías digitales.
    - Impulsar la articulación de coaliciones de países en el ámbito multilateral para promover la regulación de la tecnología con eje en la preservación de la soberanía de datos.

## 6. Dimensión de gestión de riesgos globales

### 6.1. Diagnóstico prospectivo

#### 6.1.1. Tendencias estructurales globales

La primera tendencia estructural apuntada por especialistas es la creciente multiplicación, complejización y transversalización del riesgo global, o el ingreso a una era de la entropía. Si bien la globalización ha estado ocurriendo durante siglos, hoy es más densa, más rápida, de menor coste y más profunda que nunca, por lo que se amplifica el volumen, la velocidad y la importancia de los flujos transfronterizos contemporáneos de todo tipo, desde capital financiero, gases de efecto invernadero, armas, drogas, información y virus. Esos flujos transfronterizos que acrecientan el riesgo global están en gran medida fuera del control de los gobiernos por lo que se requiere de la provisión de bienes públicos globales y regionales, con respuestas desde la cooperación internacional y el multilateralismo mundial y regional. Además, el crecimiento exponencial de los canales de contacto transnacionales implica que existen más temas en agenda a nivel internacional, incluidas regulaciones que se consideraban formalmente prerrogativas de los gobiernos nacionales.<sup>30</sup>

El Informe de Riesgos Mundiales 2020 del Foro Económico Mundial discrimina cinco categorías de riesgos globales: económicos, ambientales, geopolíticos, sociales y tecnológicos. Los más importantes en términos de probabilidad e impacto son aquellos relacionados con el ambiente y el cambio climático como clima extremo, fallas en la acción climática, desastres naturales, pérdida de biodiversidad, desastres ambientales provocados por el hombre y crisis del agua. A ellos se suman el fraude o robo de datos, ciberataques, fallas de la gobernanza global, crisis alimentarias, fallas de planeamiento urbano, armas de destrucción masiva, ataque a la infraestructura de información, migración forzada, flujos ilícitos, crisis financieras, crisis de deuda y propagación de enfermedades infecciosas.<sup>31</sup>

Las y los especialistas ubican a la actual pandemia del COVID-19 dentro de los riesgos globales del presente y del corto plazo lo que acorta los tiempos para el diseño de políticas públicas destinados a mitigarlos. Las mismas actividades humanas que impulsan el cambio climático y la pérdida de biodiversidad son las que aumentan el riesgo de pandemia a través de sus impactos en el ambiente.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> Gould-Davies, N. (2019). *Tectonic Politics: Global Political Risk in an Age of Transformation*. Brookings Institution Press.

<sup>31</sup> World Economic Forum (2020). *Global Risks Report 2020*. En <https://reports.weforum.org/global-risks-report-2020/>

<sup>32</sup> IPBES (2019). Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. *Plataforma Intergubernamental Científico-Política sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas*. En [https://ipbes.net/sites/default/files/2020-02/ipbes\\_global\\_assessment\\_report\\_summary\\_for\\_policymakers\\_es.pdf](https://ipbes.net/sites/default/files/2020-02/ipbes_global_assessment_report_summary_for_policymakers_es.pdf)

Entre las causas de propagación de enfermedades infecciosas, se indican cuestiones sistémicas relacionadas con el cambio climático y el calentamiento global, destrucción de los ecosistemas, incremento de la población urbana, las migraciones y el turismo, la globalización, distribución, procesamiento y empaquetado de alimentos, el diseño de sociedades consumistas, el uso indiscriminado de fármacos, las grandes brechas sociales y la pobreza, las tensiones en torno a la producción basada en combustibles fósiles y el avance del hombre sobre la naturaleza con su impacto en la propagación de virus zoonóticos.

El cambio climático es considerado por las y los entrevistados como uno de los principales riesgos globales por sus efectos transversales y duraderos. Según el Informe anual sobre la disparidad de emisiones de la ONU, la temperatura media del planeta este siglo subiría 3,2 grados, incluso si se cumplen los compromisos de reducción de emisiones enmarcados en el Acuerdo de París, ya que los países que lo firmaron están lejos en sus compromisos del objetivo de mantener el aumento por debajo de 1,5 grados centígrados.<sup>33</sup> Se plantea, además, que hacia 2040 las políticas que niegan el cambio climático serán socialmente inviables por la presión del cambio de generación y el crecimiento del movimiento internacional e intergeneracional ambientalista, así como por la disminución del costo de las energías limpias.

### 6.1.2. Tendencias estructurales regionales

Una tendencia regional que podría caracterizarse como estructural es la creciente pérdida de la biodiversidad en América Latina. Entre 1970 y 2016, la región tuvo una pérdida de biodiversidad del 94%, principalmente afectada por la pérdida de especies como reptiles, anfibios y peces, lo que significa la mayor caída de una región en el mundo, siendo que el declive en África fue de 65%, en Asia de 45%, en América del Norte de 33% y en Europa de 24%.<sup>34</sup> Entre las causas principales que están relacionadas con la disminución de las poblaciones de especies, se encuentran: cambios en el uso del suelo y del mar, sobreexplotación de especies, especies invasoras y enfermedades, contaminación y cambio climático. Además, es una de las regiones del mundo más expuestas a peligros naturales y humanos. En la última década, se ha visto incrementada la frecuencia de catástrofes naturales, terremotos, tsunamis, inundaciones, ciclones tropicales, degradación ambiental, incendios, sequías y epidemias.<sup>35</sup>

<sup>33</sup> PNUMA (2019). Informe sobre la disparidad en las emisiones de 2019. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Nairobi. En <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/30798/EGR19ESSP.pdf?sequence=17>

<sup>34</sup> WWF (2020). Living Planet Report 2020. En <https://www.zsl.org/sites/default/files/LPR%202020%20Full%20report.pdf>

<sup>35</sup> INFORM-AC (2020). Índice de gestión de riesgos para América Latina y el Caribe. En [https://drmkc.jrc.ec.europa.eu/inform-index/Portals/0/InfoRM/2020/Subnational/LAC/LAC\\_INFORM\\_2020\\_v007\\_MainResults\\_Spa.pdf](https://drmkc.jrc.ec.europa.eu/inform-index/Portals/0/InfoRM/2020/Subnational/LAC/LAC_INFORM_2020_v007_MainResults_Spa.pdf)

Otra de las tendencias apuntadas por especialistas es que el adelgazamiento de las capas de hielo polar permitirá un mejor acceso a la superficie continental de la Antártida, promoviendo una mayor rentabilidad económica de los posibles emprendimientos mineros, situación que sería observable en una primera instancia en la Península Antártica. El incremento en el número de turistas en la zona, el impacto del cambio climático en los ecosistemas, la explotación de recursos vivos marinos y la biopiratería continuarán afectando la biodiversidad. En cuanto a lo económico, el continente despierta interés debido a ser una gran reserva de recursos naturales estratégicos, como minerales e hidrocarburos, pero también de pesca en aguas antárticas y subantárticas. La presencia de Rusia, China y Estados Unidos, así como el eventual vencimiento del Protocolo de Madrid en 2048, hacen probable un escenario de competencia geopolítica en torno de la explotación de recursos minerales.

Las y los especialistas coinciden en que el cambio tecnológico y la fabricación masiva de teléfonos inteligentes y computadoras incrementará la demanda de metales y minerales a nivel mundial como posible consecuencia del crecimiento demográfico de los países en desarrollo de Asia y África hacia 2040. Estos países podrían incorporar sectores socioeconómicos de ingresos medios al consumo de bienes y servicios tecnológicos que provocarían la expansión de la industria minera hacia nuevos yacimientos en la región.

### 6.1.3. Incertidumbres críticas y escenarios prospectivos

Aunque la cifra de países que proclaman su intención de reducir sus emisiones netas de gases de efectos invernaderos (GEI) a cero antes de 2050 está aumentando, hasta ahora solo unos pocos han presentado formalmente sus estrategias a largo plazo ante el Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (Acuerdo de París). Las emisiones globales deberían reducirse un 7,6% cada año entre 2020 y 2030 para cumplir el objetivo de no superar una subida de 1,5 grados este siglo, por lo que las promesas de disminución de emisiones de la comunidad internacional en el Acuerdo de París deberían ser cinco veces más ambiciosas que las actuales.<sup>36</sup> Una primera incertidumbre crítica es, entonces, el nivel de exposición y vulnerabilidad al riesgo del cambio climático. Allí podrían darse tres escenarios posibles en relación con compromisos nacionales voluntarios frente al acuerdo:

- **Compromisos ambiciosos:** Si el calentamiento global se limita a 1,5 °C, se reducirán los

---

<sup>36</sup> PNUMA (2019). Informe sobre la disparidad en las emisiones de 2019. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Nairobi. En <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/30798/EGR19ESSP.pdf?sequence=17>

incrementos de la temperatura en los océanos, el aumento vinculado de su acidez y el descenso en su nivel de oxígeno. Por consiguiente, se prevé que los riesgos sean menores para la biodiversidad.<sup>37</sup>

- **Compromisos moderados:** Si las temperaturas globales aumentan más de 2°C más altos que los niveles preindustriales, llevará a condiciones de "invernadero" y niveles del mar más altos, lo que haría que algunas áreas en la Tierra sean inhabitables. Un aumento del nivel del mar de hasta 60 metros de las costas actuales podría inundar las poblaciones costeras y forzar a las comunidades a desplazarse hacia el interior.
- **Compromisos limitados:** Si el aumento de la temperatura del planeta llega a 3°C sería similar a la temperatura del núcleo de la Tierra. Esto podría llegar a ser catastrófico para la vida como la conocemos en el planeta, ocasionando un gran caos ambiental. Las condiciones de equilibrio de todos los ecosistemas se verían afectados, y muchas especies morirán sin poder adaptarse a un cambio tan brusco.

Frente a esos escenarios, una segunda incertidumbre crítica es la existencia o no de una política regional frente a los riesgos y orientada a la protección de la diversidad biológica en la región. Allí se identifican tres posibilidades:

- **Política regional sistémica activa:** Protección conjunta de biodiversidad y acción frente a los riesgos del cambio climático. Se comprende que el cambio climático lleva a una transformación sistémica de los sistemas de la tierra y de la ciencia climática. La política ambiental incluye la protección biológica y la acción conjunta frente a los riesgos. Se impulsa la transición de la matriz de producción y de consumo.
- Estructuras regionales para coordinar políticas de transición respecto de modelos de consumo y producción.
- Ausencia de política regional ambiental con efectos en la degradación de la biodiversidad y mayor exposición a la competencia geopolítica.

El nivel de exposición y vulnerabilidad al riesgo del cambio climático, así como la existencia (o no) de una política regional, sea sistémica o sectorial, son factores que impactan de manera diferente en la construcción de escenarios (Tabla 6). Hay seis escenarios posibles con política regional: cuando prevalece el cosmopolitismo verde y se articula a nivel multilateral-regional una política sistémica de transición ecológica (E1); cuando frente a un escenario de calentamiento global en ascenso, se establecen acuerdos regionales de resiliencia con coordinación de estándares ambientales (E2);

---

<sup>37</sup> IPCC (2019). Informe especial del IPCC sobre los impactos del calentamiento global de 1,5 oC. En [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/09/IPCC-Special-Report-1.5-SPM\\_es.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/09/IPCC-Special-Report-1.5-SPM_es.pdf)

cuando frente a un escenario de calentamiento global extremo, hay una toma de conciencia tardía y se establece una coordinación en todos los niveles de la sociedad para la respuesta humanitaria (E3); cuando hay mitigación de efectos del cambio climático y se establece una estrategia para cambio de matrices productivas y de consumo en un escenario de baja en la demanda de fósiles (E4). Otros escenarios con política regional y calentamiento global en ascenso son: resiliencia regional como respuesta a migraciones ambientales (E5), y resistencia regional a la emergencia planetaria mundial (E6). Por otra parte, los escenarios futuros posibles sin política regional son: degradación de la biodiversidad y vulnerabilidad frente al cambio climático (E7), migraciones ambientales masivas (E8), y “planeta extremo” con superficies inhabitables y catástrofes ambientales severas (E9). El escenario más realista es “Conciencia regional en ascenso”, el más restrictivo es “Planeta extremo” y el escenario más deseable “Cosmopolitismo verde”.

Tabla 6. Escenarios prospectivos frente al riesgo global del cambio climático

		Nivel de exposición y vulnerabilidad al riesgo del cambio climático		
		Compromisos nacionales voluntarios ambiciosos en Acuerdo de París Calentamiento global igual o menor a 1,5 °C más altos que los niveles preindustriales	Compromisos nacionales voluntarios moderados en Acuerdo de París Calentamiento global en 2 °C más altos que los niveles preindustriales	Compromisos nacionales voluntarios limitados en Acuerdo de París Calentamiento global igual o superior a 3 °C más altos que los niveles preindustriales
Política regional frente a los riesgos y orientada a la protección de la diversidad biológica en la región	Política regional sistémica activa. Protección conjunta de biodiversidad y acción frente a los riesgos del cambio climático.	<b>Escenario 1. Cosmopolitismo verde</b> Triunfo de la agenda internacional contra el cambio climático. Construcción multilateral y regional y comprensión de los dilemas conjuntos. Democracia ambiental: Sociedad civil activa. Adaptación y tecnologías limpias consolidadas.  <b>Probabilidad: 1</b> <b>Impacto: 1</b>	<b>Escenario 2. Resiliencia regional sistémica</b> Resiliencia frente al calentamiento global en ascenso. Coordinación de estándares ambientales. Se crean estructuras de respuestas frente al cambio climático.  <b>Probabilidad: 2</b> <b>Impacto: 4</b>	<b>Escenario 3. Conciencia tardía</b> Resistencia regional en todos los niveles de gobierno y en la sociedad civil frente al calentamiento global. Coordinación de respuestas de ayuda humanitaria en la emergencia  <b>Probabilidad: 2</b> <b>Impacto: 5</b>
	Estructuras regionales para coordinar políticas de transición respecto de modelos de consumo y producción.	<b>Escenario 4. Conciencia regional en ascenso</b> Gobernanza regional para mitigación de efectos del cambio climático. Voluntad política y presión de inversiones desde la sociedad civil. Financiamiento orientado a la transición ecológica. Baja la demanda de fósiles  <b>Probabilidad: 4</b> <b>Impacto: 3</b>	<b>Escenario 5. Resiliencia regional sectorial</b> Resiliencia regional como respuesta a migraciones ambientales. Coordinación de medidas para aliviar el impacto.  <b>Probabilidad: 4</b> <b>Impacto: 4</b>	<b>Escenario 6. Resistencia en la emergencia</b> Resistencia regional a la emergencia planetaria mundial. Coordinación de medidas de ayuda humanitaria para atender la emergencia. Estados incapaces de hacer frente a la catástrofe  <b>Probabilidad: 3</b> <b>Impacto: 5</b>
	Ausencia de política regional ambiental con efectos en la degradación de la biodiversidad y mayor exposición a la competencia geopolítica.	<b>Escenario 7. Región vulnerable</b> Degradación de la biodiversidad y vulnerabilidad al cambio climático  <b>Probabilidad: 5</b> <b>Impacto: 3</b>	<b>Escenario 8. Migraciones masivas</b> Crisis ambiental y agotamiento del modelo de desarrollo. Migraciones ambientales masivas. Desplazamiento de refugiados ambientales  <b>Probabilidad: 4</b> <b>Impacto: 4</b>	<b>Escenario 9. Planeta extremo</b> Superficies inhabitables y catástrofes ambientales a escala mundial y regional  <b>Probabilidad: 3</b> <b>Impacto: 5</b>

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas e insumos producidos por el Foro Universitario del Futuro (Anexo 1).

## 6.2. Propuestas de lineamientos de políticas o de políticas públicas específicas

El horizonte futuro de la Argentina estará signado por un conjunto de tensiones que se derivan por la confluencia de cuatro crisis simultáneas asociadas a riesgos globales: crisis sanitaria, crisis climática y de pérdida de biodiversidad (cambio climático), y crisis de endeudamiento (inestabilidad financiera). La convergencia de esas crisis, comprometen las perspectivas de desarrollo sostenible del país, multiplicando los riesgos, aumentando la imprevisibilidad de los escenarios futuros y reduciendo la capacidad de respuesta del estado y de la sociedad. Esos riesgos sistémicos repercuten en una disminución de las propiedades de resiliencia y las capacidades de adaptación de los sistemas ambientales y socio-productivos, las cuales resultan estratégicas frente a los consecuentes riesgos e incertidumbres. Teniendo en cuenta estos elementos, se esbozan una serie de propuestas de políticas que deberían seguirse para profundizar las relaciones entre sostenibilidad y desarrollo en los próximos veinte años en Argentina.

### I. Promover una agenda regional de transición ecológica y sustentable: Pacto Verde Regional

Para articular una transición ecológica y sustentable, se requiere reformular la narrativa de inserción internacional mediante la adopción de agendas ambientales para la transformación de la estructura productiva con criterios de equidad y justicia ambiental. Ello supone la construcción de alianzas internacionales con gobiernos aliados, actores productivos y sociales enmarcados en el horizonte común de un Pacto Verde Regional como parte de una agenda global. El sentido de la propuesta es explorar oportunidades de articulación de una estrategia de inserción internacional a partir de una agenda de sustentabilidad socio-ecológica.

#### A. Canjes de deuda externa por políticas climáticas

Definir un programa inversión pública para llevar adelante acciones orientadas a las transformaciones de las actividades económicas en distintos sectores clave del país con parámetros de sustentabilidad socio-ambiental. La inversión pública puede a su vez apalancar inversiones privadas. Una propuesta es explorar oportunidades de mecanismos de financiación de fondos que sean redirigidos de los compromisos de pago de deuda externa para financiar políticas/proyectos de transición ecológica en sectores estratégicos. Se tratan de mecanismos de *swaps* o canjes de deuda por programas destinados a políticas ambientales, descarbonización, resiliencia climática y desarrollo sostenible.

#### B. Reforma tributaria con criterios de justicia climática

Avanzar en la adopción de una reforma tributaria con criterios de justicia climática mediante



la adopción de métricas de afectación ambiental y uso de recursos naturales (huella de carbono, hídrica, contaminación, etc.). Esto permitiría aumentar la capacidad fiscal para financiar mediante la inversión pública a políticas de transiciones ecológicas en los distintos sectores socio-productivos estratégicos para el país (energéticos, turismo, agricultura con agroecología, etc.). La exploración de las oportunidades de reformas del sistema tributario con criterios de justicia ambiental podría articularse con discusiones sobre los mecanismos de financiación de las vulnerabilidades generadas por la pandemia.

C. Reconstruir el regionalismo desde la democracia ambiental y los derechos humanos

Promover la firma, ratificación e implementación del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe como objetivo de gestión diplomática para los países de la región. Con este acuerdo, el país abona a la construcción de un instrumento regional vinculante e inédito para la ampliación de los derechos humanos en relación al ambiente. La aplicación de ese acuerdo permitirá mitigar los riesgos de balcanización y erosión de estándares socio-ambientales que los distintos bancos de desarrollo aplican a infraestructuras, en procesos de licenciamiento ambiental, evaluaciones de impactos ambientales, participación pública y acceso a información. Los mecanismos de implementación de este acuerdo regional pueden constituir un ámbito a financiar desde los *swaps* de deuda externa y desde los recursos adicionales derivados de la tributación a las personas y sectores que más impacto generan en el ambiente según criterios de huellas de carbono, hídrica, etc.

D. Apoyar desde el regionalismo una transición ecológica justa

Promover desde la región una narrativa de transición ecológica justa, que vincule lo social y lo ambiental. Esa nueva narrativa ofrecería incentivos para integrar el ámbito de las políticas sociales y habitacionales a medidas ecológicas con estándares mínimos de eficiencia y brindar a apoyo en la transición a sectores más vulnerables de la sociedad. Las políticas sectoriales con incentivos a la política habitacional y préstamos hipotecarios podrían alentar la construcción y la mejora de las viviendas minimizando el uso de gas, brindar acceso a energía barata, y avanzar en cadenas de valor eléctrico intensivo. En materia productiva, podría plantearse una reestructuración del mercado de energías renovables en escala más pequeña de economía social o popular y con mayor participación de la comunidad, dotando de fondos a cooperativas para que construyan parques eólicos.

II. [Elaborar una estrategia regional de prevención, alerta temprana y respuesta a epidemias, pandemias y desafíos de salud global](#)

Para fortalecer los sistemas de salud y de coordinación de políticas públicas en materia de salud

para responder de manera rápida y eficaz a las próximas amenazas, se plantea necesario recuperar instituciones regionales de coordinación de respuesta frente a epidemias como el Consejo Suramericano de Salud y el Instituto Suramericano de Gobierno en Salud (ISAGS), que funcionaron hasta 2019. Estas experiencias reunían a ministros de salud de cada país y equipos técnicos en cinco ejes: red de vigilancia y respuesta en salud, desarrollo de sistemas de salud universales, promoción de la salud y acción sobre los determinantes sociales, acceso universal a medicamentos, y gestión de recursos humanos. Se propone crear una mesa de trabajo permanente entre autoridades sanitarias de cada país con representación de universidades, centros de investigación, estudios público-privados, y empresas ligadas a la producción de insumos sanitarios o farmacológicos.

### III. Promover la cooperación en materia de medio ambiente y protección de la biodiversidad en la Antártida a través de la integración regional

Promover una mayor coordinación regional en el ámbito de las Reuniones Consultivas del Tratado Antártico y en otros ámbitos como la “Red de Administradores de Programas Antárticos Latinoamericanos” y el Comité Ad Hoc entre Argentina y Chile para la coordinación de Políticas Antárticas. En particular, se requiere fortalecer el vínculo entre países de la región con voz y voto en las reuniones consultivas del Tratado Antártico, como Argentina, Chile, Brasil, Ecuador, Perú y Uruguay, y otros con voz pero sin voto, como Colombia y Venezuela, para el impulso de propuestas conjuntas de protección y conservación ecosistemas antárticos.

Crear una Agencia Sudamericana Antártica con sede en Ushuaia, integrada por representantes designados por parte de países de la región que participan del Tratado Antártico, que permita reimaginar la proyección internacional de esta ciudad, aprovechando sus ventajas comparativas, al estar emplazada a 1000 kilómetros de la Península Antártica. Ello contribuiría a fortalecer la visión sudamericana sobre el Continente Blanco, en el contexto de la disputa de soberanía con el Reino Unido, y profundizar la cooperación en tres ejes de desarrollo: logística, turismo e industrias culturales.

1. **Logística:** Ofrecer servicios de abastecimiento a otros Programas Nacionales Antárticos y cruceros que operen desde Ushuaia hacia la Antártida. Esto permitirá aprovechar la cercanía a la Península Antártida, lo que constituye una ventaja comparativa frente a otras Puertas de Entrada a la Antártida, como Punta Arenas, Ciudad del Cabo, Christchurch, y Hobart. La agencia podría coordinar cuestiones operativas en materia logística con RAPPAL, IATTO (Asociación Internacional de Tour Operadores Antárticos) y Secretaría del Tratado Antártico en Buenos Aires, cuidando especialmente el

cumplimiento de rigurosos estándares ambientales.

2. **Turismo:** Considerando que Ushuaia es el principal puerto de partida de cruceros turísticos a la Antártida, pero que no obtiene beneficios económicos de la actividad, ya que el grueso de las ganancias es percibido por los operadores extranjeros de naves turísticas, se propone diseñar una línea de financiamiento para asistir a operadores latinoamericanos y favorecer su participación en esta actividad. Incursionar en el turismo antártico en forma contundente implica para la Argentina participar de un negocio rentable, pero más aún retomar protagonismo en una historia que inició y en la que hoy está mayormente excluida.
  - Crear un Observatorio de Turismo Antártico con sede en Ushuaia. A diferencia de las actuales estadísticas emanadas de una asociación empresarial (IAATO), este espacio tendría respaldo gubernamental (ej.: Estados signatarios del STA). Asimismo, podría coordinar con el sistema de la Organización de Naciones Unidas (ONU) para trascender los pocos y usuales indicadores turísticos y abarcar el registro de nuevos indicadores sugeridos por los Objetivos de Desarrollo Sustentable - Agenda 2030. También podría cooperar y obtener cooperación técnica de la Red Internacional de Observatorios de Turismo Sustentable (INSTO) de la Organización Mundial del Turismo (OMT) que reúne información de 25 observatorios en el mundo desde 2004.
  - Coordinar la elaboración de un Plan de Desarrollo Turístico Sustentable, con el objetivo de incrementar las posibilidades de inserción en el turismo antártico desde América Latina. Esto está fundamentado, por una parte, en la experiencia argentina de una década del Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable y las numerosas experiencias provinciales, cuyos antecedentes se remontan a la década del sesenta.
3. **Industrias audiovisuales:** Producir contenido audiovisual sobre la Antártida para ser difundido en mercados internacionales, con el propósito de ampliar el horizonte de representación espacial sobre el Continente Blanco desde una visión latinoamericana.
  - Coordinar el establecimiento, puesta en funcionamiento y desarrollo de un centro de interpretación antártico en Ushuaia, utilizando el desarrollo de últimas tecnologías para difundir una narrativa latinoamericana de la Antártida, generando contenido para los distintos Ministerios de Educación, Ciencia y Cultura (o equivalentes) de la región, entendiendo que lo audiovisual también tiene un componente geopolítico.
  - Impulsar actividades educativas y culturales de escala regional referidas a la Antártida.

## 7. Notas para la resiliencia de la política exterior de la Argentina

El análisis de las dimensiones estratégicas analizadas en este informe cubre cinco grandes transformaciones históricas que, se estima, continuarán impactando en el mediano y largo plazo. Los escenarios prospectivos para la integración regional y la estrategia de inserción del país en el mundo en materia geopolítica, geoeconómica, socio-espacial, geotecnológica y de gestión del riesgo están atravesados por procesos interdependientes de transición hegemónica, globalización financiera, incremento de las desigualdades sociales y territoriales, avance de la cuarta revolución industrial, y transversalización del riesgo global.

Esas grandes transformaciones coexisten, a su vez, con tendencias estructurales a nivel regional que impactan sobre los problemas en la actualidad y que continuarán presentes en el mediano y largo plazo. La enumeración de esos factores regionales críticos comprende aspectos como la pérdida de gravitación política de la región en el mundo, la escasa participación en cadenas globales de valor, el aumento de la desigualdad social y territorial, la marginalidad en la discusión por el desarrollo de tecnologías disruptivas y la fuerte pérdida de la biodiversidad, entre otros.

Además de esas tendencias pesadas, existen incertidumbres críticas o factores que pueden intensificar los problemas o modificar su impacto en dimensiones sociales, económicas, políticas, culturales, etc. Esos factores también son necesarios para imaginar o arriesgar sobre la posible evolución futura de escenarios sin y con intervención de la política regional (Tabla 7).

- I. **Dimensión geopolítica:** la dinámica de la relación entre Argentina y Brasil, ya sea si prevalece la convergencia estratégica o la división, es una variable sustantiva frente a un escenario de elevación de los niveles de pugnacidad en la disputa entre EEUU y China.
- II. **Dimensión geoeconómica:** La existencia de complementariedad o no entre los modelos de desarrollo de Argentina y Brasil en el MERCOSUR es un factor crítico que puede atenuar las tensiones y aprovechar las oportunidades, ya sea en un escenario de globalización reafirmada o en uno de globalización cuestionada.
- III. **Dimensión socio-espacial:** La existencia o no de un pacto social regional es una variable significativa que puede configurar diferentes escenarios de inserción territorial y local a iniciativas de integración subnacional.
- IV. **Dimensión geotecnológica:** La existencia o no de integración regional digital es un factor sustantivo frente a diferentes escenarios con y sin regulaciones de tecnología digital a nivel global.
- V. **Dimensión de gestión de riesgos globales:** La existencia o no de política regional frente a los riesgos y de protección de la diversidad biológica en la región es una variable relevante

frente a diferentes niveles de exposición y vulnerabilidad frente al cambio climático.

Tabla 7. Escenarios prospectivos 2040 en cinco dimensiones estratégicas

Dimensiones	Tendencias estructurales globales	Tendencias estructurales regionales	Incertidumbres críticas
<b>Geopolítica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Transición hegemónica de poder entre EEUU y China con tendencia a la pugnacidad ascendente</li> <li>- Procesos de concentración y difusión del poder internacional</li> <li>- Aumento inédito del potencial destructivo de la humanidad</li> <li>- Crecientes riesgos geopolíticos derivados del retroceso democrático en la región y de la crisis de Venezuela</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pérdida de gravitación política de la región en el mundo</li> <li>- Fragmentación y vacío regional que es ocupado por potencias extra-regionales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Niveles de pugnacidad entre EEUU-China: rivalidad con interdependencia o confrontación directa</li> <li>- Dinámica de la relación entre Argentina y Brasil: convergencia estratégica o división</li> </ul>
<b>Geo-económica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Profundización de la globalización financiera o "gran financiarización"</li> <li>- Avance de la cuarta revolución industrial o era digital</li> <li>- Consolidación del desplazamiento del polo económico mundial del Atlántico al Pacífico y de Occidente a Oriente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Escasa participación de la región en cadenas globales de valor</li> <li>- Menor volumen del mercado regional y de los encadenamientos regionales</li> <li>- Mayor significancia de Asia y de China en las relaciones económicas internacionales de la región</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dinámicas de la globalización: reafirmación o crisis</li> <li>- Características de los modelos de desarrollo de Brasil y Argentina: complementarios con altos índices de complejidad económica o competitivos con bajos índices de complejidad económica.</li> </ul>
<b>Socio-espacial</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumento de las desigualdades sociales en el mundo</li> <li>- Aumento de las desigualdades territoriales producto de la urbanización excesiva.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumento de las desigualdades sociales de ingreso, de acceso y de género en la región.</li> <li>- Concentración territorial del producto bruto en las grandes ciudades de las región.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Niveles de inserción territorial y local a iniciativas de integración regional subnacional: inserción a redes globales, inserción a redes regionales o resiliencia local</li> <li>- Con o sin un pacto social regional.</li> </ul>
<b>Geotecnológica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aceleración de la conectividad y masividad en el flujo de datos</li> <li>- Concentración de mercado y geográfica de los polos de vanguardia de innovación de las tecnologías disruptivas</li> <li>- Intensificación de la disputa EEUU-China en torno a las tecnologías disruptivas</li> <li>- Aumento de la inseguridad digital del Estado, sus empresas y sus ciudadanos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Profundización de la brecha tecnológica entre Norte y Sur, como producto de la difusión desigual en el sistema internacional de las tecnologías disruptivas</li> <li>- Lugar marginal de la región en las cadenas de valor de las tecnologías disruptivas</li> <li>- Aceleración de la tendencia al teletrabajo, la teleeducación y la telesalud, y ensanchamiento de la brecha digital</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Regulaciones de tecnología a nivel global (o su ausencia)</li> <li>- Con o sin integración regional digital.</li> </ul>
<b>Gestión del riesgo global</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Creciente aceleración, globalización y transversalización del riesgo en un escenario de entropía o alta incertidumbre</li> <li>- Incremento del impacto del cambio climático en cuestiones sistémicas como la propagación de enfermedades infecciosas</li> <li>- Inviabilidad social de las políticas que niegan el cambio climático</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Creciente pérdida de la biodiversidad en la región</li> <li>- Adelgazamiento de las capas de hielo polar en la Antártida</li> <li>- Expansión de la industria minera hacia nuevos yacimientos en la región como producto del cambio tecnológico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Política regional frente a los riesgos globales y de protección de la diversidad biológica: sistémica, sectorial o sin política.</li> <li>- Nivel de exposición y vulnerabilidad al riesgo del cambio climático: compromisos nacionales voluntarios ambiciosos, moderados o limitados.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas e insumos producidos por el Foro Universitario del Futuro (Anexo 1)

En el marco de las tendencias anteriormente descritas, se hace necesario repensar la integración regional y la estrategia de inserción del país en el mundo, dejando de lado la subestimación y sobrestimación de las amenazas y las oportunidades. La capacidad de adaptarse a circunstancias adversas y salir adelante de los escenarios más restrictivos requerirá de planificación estratégica y prospectiva. Se trata de prepararse para evitar los escenarios más restrictivos o adversos, en los que no hay política regional, sin dejar de aspirar a los escenarios más óptimos, en los que los objetivos de política regional son ambiciosos. Tal preparación implica comprender las oportunidades y los desafíos que plantean los entornos mundiales y regionales para poder articular políticas que contribuyan a alcanzar escenarios realistas con objetivos de política regional alcanzables y realizables (Tabla 8).

Tabla 8. Escenarios prospectivos 2040: restrictivos, óptimos y realistas

Dimensiones	Escenarios restrictivos (sin política regional) Probabilidad media o alta/ Riesgo o impacto alto	Escenarios óptimos (con objetivos de política regional ambiciosos) Menor probabilidad/ menor riesgo	Escenarios realistas (con objetivos de política regional modestos) Probabilidad media/ riesgo medio
Geopolítica	<b>Pesadilla estratégica:</b> Argentina y Brasil se pliegan a potencias distintas.	<b>UNASUR 2.0:</b> Se crea una instancia regional para limitar al máximo la interferencia de potencias externas en la región.	<b>Sociedad estratégica:</b> Argentina y Brasil deciden gestionar bilateralmente los conflictos derivados de la disputa EEUU-China.
Goeconómica	<b>Vivir con lo nuestro:</b> Crisis económica de duración indefinida Resiliencia de economías regionales enfrentan mayores costos. Financiamiento privado sólo vía mercado local de bonos.	<b>Globalización domada:</b> Inserción regional a cadenas globales de valor Internacionalización del territorio y robustecimiento de los corredores bioceánicos	<b>A flote en la tormenta:</b> Inserción a cadenas regionales de valor. Opciones de financiamiento regional. Resiliencia de economías regionales. Renegociación conjunta de deudas.
Socio-espacial	<b>Fronteras calientes:</b> Hostilidad y tensiones fronterizas pueden derivar en conflictos armados.	<b>Ciudades globales:</b> Internacionalización territorial multinivel. Fortalecimiento de las economías regionales en cadenas globales de valor. Reducción de desigualdades sociales. La región primero: Repotenciación de MERCOSUR e iniciativas como ATACALAR, ZICOSUR (con pacto social)	<b>Refugiado en mi ciudad:</b> Repotenciación de una agenda social técnica de bajo nivel en MERCOSUR e iniciativas como ATACALAR, ZICOSUR, GRAN CHACO, CRECENEA-CODESUL. Refugio de las economías regionales y actividades parciales de cooperación descentralizada en materia social.
Geotecnológica	<b>Black mirror:</b> Distopía digital extrema. Creciente vulnerabilidad a ataques cibernéticos y soberanía de datos limitada frente a la creciente incidencia de empresas transnacionales.	<b>Bretton Woods digital:</b> La región se inserta en acuerdos multilaterales desde una lógica de autonomía tecnológica. Desarrolla infraestructura de conectividad y digital global. Se genera un sistema operativo alternativo y mecanismos para regulación y control de flujo de datos.	<b>Resistiré:</b> La región genera su propia estructura de cooperación digital en materia de datos
Gestión del riesgo global	<b>Planeta extremo:</b> Superficies del planeta se vuelven inhabitables y aumentan exponencialmente las catástrofes naturales.	<b>Cosmopolitismo verde:</b> Se establece una política sistémica multilateral-regional para la gestión del riesgo y la transición ecológica	<b>Conciencia regional en ascenso:</b> Gobernanza regional para mitigación de efectos del cambio climático.

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas e insumos producidos por el Foro Universitario del Futuro (Anexo 1).

No obstante, es importante destacar que la condición de posibilidad de la resiliencia de la política exterior de la Argentina será dependiente de la configuración de un espacio de cooperación regional. Esa comunidad de sentido surgirá de la existencia de un sustrato que cimiente valores comunes, intereses mutuos y objetivos estratégicos compartidos sobre la base de liderazgos temáticos múltiples de los países de la región. Sin embargo, la aceptación de responsabilidades, la movilización de recursos y la consolidación de espacios de gobernanza conjunta no es suficiente: un espacio de cooperación regional sólo puede crecer y afianzarse si se sedimenta una agenda de futuro a mediano y largo plazo.

Dentro de los lineamientos de políticas o de políticas públicas específicas presentadas en el Foro, se pueden analizar elementos referidos al diseño y la implementación de la política (organismos involucrados, capacidades estatales existentes o necesarias, articulaciones previstas entre organismos o niveles de gobierno). Todas ellos contribuyen a la resiliencia y la adaptación de la política exterior en los escenarios más restrictivos sin dejar de aspirar a los escenarios más deseables. En algunos casos, se precisan las modalidades de institucionalización de la política, sea a través de una norma (ley, decreto, resolución), o de la construcción de un programa (Tabla 9).

Tabla 9. Propuestas de lineamientos de políticas o de políticas públicas específicas

Dimensiones	Propuestas de lineamientos de políticas o de políticas públicas específicas
Geopolítica	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Conformar sociedades estratégicas con países vecinos</li> <li>2. Modernizar las fuerzas armadas para el control efectivo de los entornos terrestre, marítimo, aéreo, cibernético y espacial frente a amenazas externas.</li> <li>3. Identificar una agenda positiva de colaboración regional para preservar los márgenes de autonomía en asuntos de defensa y de seguridad</li> <li>4. Coordinar estrategias regionales conjuntas en la Antártida</li> <li>5. Fortalecer la inteligencia en materia estratégica</li> </ol>
Geo-económica	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Promover complementariedades entre los modelos de desarrollo del MERCOSUR, generando un esquema de incentivos a ecosistemas productivos regionales y sectoriales que impliquen mejorar los índices de complejidad económica</li> <li>2. Articular de manera coordinada una estrategia de diplomacia económica asertiva, multiactoral y multinivel con el objetivo de contribuir a la diversificación de la canasta exportadora y de los socios comerciales</li> <li>3. Generar una activa e ingeniosa diplomacia financiera destinada a maximizar las fuentes de financiamiento y fortalecer las capacidades para la resolución de crisis de deuda</li> <li>4. Elaborar una estrategia integral para la aproximación a Asia, África, Medio Oriente, Eurasia y otras áreas geográficas no convencionales de la política exterior</li> </ol>
Socio-espacial	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Promover una política exterior multiactoral y multinivel que contribuya a la integración regional subnacional y a la cooperación Sur-Sur descentralizada</li> <li>2. Elaborar una estrategia internacional concertada con los gobiernos subnacionales para maximizar las fuentes de financiamiento en infraestructura, en particular las destinadas al desarrollo de corredores bioceánicos, y robustecer los encadenamientos internacionales de las economías regionales</li> <li>3. Fomentar el sentido de comunidad regional para conformación de nuevas generaciones de líderes o ciudadanía locales basadas en socializaciones vinculadas a espacios regionales</li> <li>4. Impulsar un diálogo estratégico para configurar un pacto social regional basado en la igualdad y en la ampliación de los derechos humanos como pilares</li> <li>5. Promover e implementar de manera gradual una política exterior y de integración regional con perspectiva de género y de promoción de los Derechos Humanos</li> <li>6. Impulsar una estrategia regional activa y transversal para la gestión integral de las fronteras con Brasil, Chile, Uruguay, Paraguay y Bolivia</li> </ol>
Geotecnológica	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fortalecer la infraestructura de inteligencia digital para preservar la seguridad digital y la soberanía de datos</li> <li>2. Articular una estrategia regional conjunta de diplomacia científico-tecnológica frente a la creciente competencia geotecnológica entre EEUU y China</li> </ol>
Gestión del riesgo global	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Promover una agenda regional de transición ecológica y sustentable: Pacto Verde Regional</li> <li>2. Elaborar una estrategia regional de prevención, alerta temprana y respuesta a epidemias, pandemias y desafíos de salud global</li> <li>3. Promover la cooperación en materia de medio ambiente y protección de la biodiversidad en la Antártida a través de la integración regional.</li> </ol>

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas e insumos producidos por el Foro Universitario del Futuro (Anexo 1).



## Anexo 1. Foro, entrevistas y agradecimientos

- **Coordinador del Programa Argentina Futura:** Alejandro Grimson
- **Coordinación técnica del Programa Argentina Futura en Eje 2:** Alejandra Kern
- **Coordinador general del eje 2 del Foro y elaboración del informe:** Bernabé Malacalza
- **Comité académico revisor del informe:** Monica Hirst, Juan Tokatlian y Federico Merke
- **Especialistas entrevistadas y entrevistados para la elaboración del informe:** Alejandro Frenkel (20/10/2020), Alejandro Grimson (25/11/2020), Andrea Oelsner (26/11/2020), Julio Burdman (9/11/2020), Carolina Sampó (9/11/2020), Juan Tokatlian (20/11/2020), Mónica Hirst (9/12/2020), Francisco de Santibañes (16/11/2020), Juan Battaleme (16/11/2020), Mariano Bartolomé (9/11/2020), Jorge Battaglino (25/11/2020), Luciano Anzelini (10/12/2020), Juan Santarcángelo (10/12/2020), Juan Pablo Laporte (10/12/2020), Federico Merke (24/11/2020), Florencia Rubiolo (20/10/2020), Julieta Zelicovich (20/11/2020), Pablo Nemiña (13/11/2020), Leonardo Stanley (20/11/2020), Cristian Lorenzo (20/10/2020), Pilar Bueno (17/11/2020), Patricio Yamin (16/11/2020), Hayley Stevenson (20/11/2020), Maximiliano Vila Seone (20/10/2020), Daniel Blinder (18/11/2020), Stella Juste (20/10/2020), Anabella Busso (29/10/2020), Nahuel Oddone (19/11/2020), Mariana Altieri (11/12/2020) y Daniela Perrotta (25/11/2020).
- **Presentadoras y presentadores del Foro (Fecha de realización: 22/10/2020):** Florencia Rubiolo, Alejandro Frenkel, Cristian Lorenzo, Maximiliano Vila Seone y Stella Juste.  
Reconocimiento a más de 90 especialistas que participaron del Foro Universitario del Futuro y quienes aportaron en foros organizados por diferentes universidades nacionales del país.  
Enlace con video del Foro:  
[https://www.youtube.com/watch?v=aM6TZAQ4q0g&feature=emb\\_logo](https://www.youtube.com/watch?v=aM6TZAQ4q0g&feature=emb_logo)
- **Autoras y autores de propuestas escritas:** Alejandro Simonoff, Mariano Turzi, Juan Moreyra, Federico Trebucq, Sofia Scasserra, Juan Sebastián Schulz, Alejandro Rascovan, Virginia Busili, Franco Aguirre, Gonzalo Fiore Viani, Pilar Bueno, Gabriel Balbo, Pilar Unsain, Olga Mónica Saavedra, Nicolás Zingoni Vinci, Cristian Lorenzo, Diego Navarro-Drazich, Mariana Altieri, Ezequiel Magnani, María Eugenia Cardinale, Ariel Gonzalez Levaggi, Pablo Nemiña, Debora Paola Machado, Manuel Maximo Cruz, Dario Pereyra, Carla Morasso, Paola Andrea Baroni, Guillermo Enrique Vazquez, Juan Battaleme, Juan Sebastián Schulz, Ornela Fabani, Juan Santarcángelo, Laura Lucía Bogado Bordazar, Mariana Altieri, Mariel R. Lucero, Luciano Anzelini, Gonzalo Ghiggino, Mauro Martínez, Emilse Eliana Calderón, Sergio Gabriel

Eissa, María Gabriela Silva, Norma Ben Altabef, Mariela Cuadro, Liliana Córdoba, Carolina Romano, Marcelo Saguier y Antonella Gil.

- **Agradecimientos:** Alejandro Grimson, equipo de Argentina Futura, Alejandro Villar (rector de la Universidad Nacional de Quilmes), Alejandra Kern, M. Mercedes Patrouilleau, Anabella Busso, Juan Tokatlian, Federico Merke, Monica Hirst, Gustavo Lugones, Rodolfo Pastore, Fernando Porta, Florencia Rubiolo, Alejandro Frenkel, Cristian Lorenzo, Maximiliano Vila Seone y Stella Juste.

**Argentina > futura**



Jefatura de  
Gabinete de Ministros  
**Argentina**

 @OkFutura

 ArgentinaFutura@jefatura.gob.ar

 [argentina.gob.ar/argentina-futura](http://argentina.gob.ar/argentina-futura)