

## Prospectiva y planificación estratégica en la acción exterior española

**Antonio Barroso** | Analista de riesgo político en TeneoIntelligence.

### Tema

El objetivo de esta contribución<sup>1</sup> es subrayar la importancia del desarrollo de capacidades analíticas de prospectiva para afrontar de manera estratégica los desafíos a los que se enfrenta la acción exterior española en los próximos años. Este trabajo argumenta también que, más allá del diseño e implementación de herramientas y procedimientos de estudio del futuro, es indispensable la creación de una cultura de pensamiento estratégico y de previsión a nivel de gobierno, instituciones, empresas y sociedad civil.

### Resumen

España se encuentra en un momento crucial de su historia. A nivel doméstico, el país se enfrenta a una de las más complejas crisis económicas que se recuerdan. Esta difícil situación centra una gran parte de los esfuerzos políticos en la resolución de problemas a escala nacional y limita la atención de las autoridades públicas a cuestiones de corto plazo. Al mismo tiempo, el país está inserto en una auténtica revolución geopolítica y geoeconómica. Asistimos a una reconfiguración del orden global en el que Occidente está llamado a jugar un papel menos importante y en el que el rediseño de los patrones de competición económica que han dominado las últimas décadas determinará de manera crucial quiénes serán los “ganadores y perdedores” de los próximos años en un mundo cada vez más interdependiente. Este nuevo escenario se caracteriza por un grado elevado de incertidumbre, al haberse difuminado un gran número de los referentes que han dominado la acción exterior española hasta la fecha.

Tal y como señala Ortega Carcelén, la elaboración de un concepto de política exterior ligado al modelo de Estado que queremos para el futuro exige la realización previa de un análisis detenido de la realidad global.<sup>2</sup> Es por ello que la capacidad de llevar a cabo estudios de prospectiva con un grado elevado de sofisticación es

---

<sup>1</sup> Las opiniones expresadas en este artículo son las del autor y no reflejan necesariamente las de Teneo Holdings.

<sup>2</sup> Martín Ortega Carcelén (2013), “Por una política exterior española más asertiva y global”, DT nº 6/2013, Real Instituto Elcano, [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/politicaexteriorespanola/dt6-2013-ortega-politica-exterior-espanola-assertiva-global#\\_ftn1](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/politicaexteriorespanola/dt6-2013-ortega-politica-exterior-espanola-assertiva-global#_ftn1).

fundamental para así aproximarse estratégicamente a los problemas a los que se enfrenta el país. Ello requiere un esfuerzo continuo de estudio y análisis de la realidad internacional desde una perspectiva multidisciplinar y con un enfoque de futuro que permita la identificación de tendencias y riesgos emergentes. La información resultante de dicho análisis debe ser útil, oportuna y relevante, de manera que pueda coadyuvar a la toma de decisiones dentro del ciclo de elaboración de la acción exterior. El objetivo último sería mejorar la planificación estratégica, la cual resulta particularmente perentoria en el contexto de restricciones presupuestarias en el que el país se encuentra inmerso.

## Análisis

*“Me interesa el futuro porque es el sitio donde voy a pasar el resto de mi vida”*

Woody Allen

### *¿De qué hablamos cuando hablamos de prospectiva?*

Existe cierta confusión conceptual a la hora de hablar de prospectiva, especialmente en el marco de su utilización en el ámbito de la política exterior. Etimológicamente, el vocablo proviene del latín *pro* (adelante) y *spectare* (mirar)<sup>3</sup> y emerge como disciplina a principios de los años 50 y 60 en sendas orillas del Atlántico, con similar vocación pero con distintos objetivos y aproximaciones al estudio del futuro.<sup>4</sup>

En EEUU las primeras experiencias de prospectiva surgieron a raíz de la 2ª Guerra Mundial y de la constatación por parte del *establishment* político norteamericano de que el nexo entre tecnología y defensa sería crucial para ganar las guerras venideras. Es en este contexto donde surge la RAND Corporation, una organización no gubernamental pero con fuertes vínculos a la administración americana creada con el fin de producir análisis e investigaciones que ayudaran a los mandos militares a adoptar mejores decisiones.

En Europa, por otro lado, la emergencia de los estudios de prospectiva se asocia a las actividades de una amplia red de académicos financiados por fondos estadounidenses y especialmente con el trabajo de Bertrand de Jouvenel y la creación de la revista *Futuribles*.<sup>5</sup> En el caso europeo, los estudios desarrollados tenían un carácter menos direccional y más exploratorio, centrándose en el análisis en las grandes tendencias que deberían moldear a las sociedades contemporáneas en los años posteriores.

---

<sup>3</sup> En aras de la simplificación, este texto utiliza los términos “prospectiva” y “previsión” de manera intercambiable como traducción aproximada del concepto anglosajón *foresight*.

<sup>4</sup> José Luis Orts Palés y Antonio Torres Díaz-Malaguilla (2007), “Prospectiva de Seguridad y Defensa: Viabilidad de una Unidad de Prospectiva en el CESEDEN”, Monografías del CESEDEN, nº 99.

<sup>5</sup> Iana Dreyer y Gerald Stang (2013), “Foresight in Governments – Practices and Trends around the World”, European Union Institute for Security Studies.

En el ámbito de la acción exterior, la aproximación prospectiva al estudio de la realidad internacional más allá de cuestiones de defensa surge igualmente en el período de posguerra, lo que no es coincidencia dado el período de reconfiguración del orden mundial que siguió a la gran conflagración del siglo XX. Un ejemplo destacado es la creación en 1947 de una oficina de planificación de política exterior en el seno del Departamento de Estado norteamericano dirigida por George Kennan, unidad que entremezclaba planificación estratégica y prospectiva, dado que el *staff* dedicado a dichas actividades tenía como responsabilidad la elaboración de planes estratégicos de actuación basándose en análisis prospectivos de medio y largo plazo. Tal y como recuerda el antiguo secretario de Estado Dean Acheson, la función última del departamento era “mirar hacia adelante, no hacia el futuro distante pero más allá de la visión de los funcionarios enfrascados en el humo y las crisis de las batallas actuales; lo suficientemente hacia delante para ver la forma emergente de las cosas que vendrán y delinear que debería hacerse para enfrentarse o anticiparse a ellas”.<sup>6</sup>

A día de hoy, la prospectiva engloba una gran variedad de actividades en un amplio número de áreas temáticas que van desde la seguridad hasta la macroeconomía, pasando por la ciencia y la tecnología, un ámbito en el que muchos gobiernos han invertido recursos de manera significativa en los últimos años. Esta diversidad tanto conceptual como de materias refleja la mencionada complejidad de los desafíos a los que se enfrentan los estados modernos. De hecho, la prospectiva enfocada a la política exterior es sólo una parte de las actividades de “análisis del futuro” llevadas a cabo por los gobiernos y que se centran tanto en cuestiones domésticas como de carácter internacional.

### *Prospectiva, predicción e inteligencia*

Uno de los debates más recientes sobre la fortaleza de las capacidades analíticas en democracias avanzadas es la incapacidad de predecir la emergencia de determinadas amenazas y riesgos a nivel global. En este sentido, el estallido de la denominada “primavera árabe” en 2010 pareció coger por sorpresa a la mayor parte de la comunidad internacional, incluyendo mercados financieros y departamentos de planificación estratégica de medio mundo.

La tendencia a la predicción está fuertemente imbricada en el comportamiento de los seres humanos: tal y como recientemente recordaba Nate Silver, las personas realizan predicciones a diario cuando toman decisiones sobre cuestiones tan triviales como elegir una ruta específica para ir al trabajo en coche.<sup>7</sup> Sin embargo, fenómenos tan complejos como revoluciones o golpes de Estado no se prestan tan fácilmente a la pronosticación. Algunos autores, como Nassim Taleb y Mark Blyth,

---

<sup>6</sup> Daniel Drezner (2009), “The Challenging Future of Strategic Planning in Foreign Policy”, en *Avoiding Trivia. The Role of Strategic Planning in American Foreign Policy*, Brookings Institution Press, Washington DC.

<sup>7</sup> Nate Silver (2012), *The Signal and the Noise. The Art and Science of Prediction*, Penguin Press.

critican la obsesión de los gobiernos y los expertos por la estabilidad así como su tendencia a ignorar la posibilidad de que aparezcan “cisnes negros”, acontecimientos altamente improbables que pueden causar un gran impacto en el orden establecido. Esta fijación minaría las habilidades analíticas de los gobiernos y su capacidad de reacción frente a *shocks*.<sup>8</sup>

De hecho, diferentes estudios académicos, entre los que destaca el trabajo de Philip Tetlock, han demostrado cómo expertos en cuestiones internacionales llevan a cabo de manera sistemática predicciones erróneas relativas a los acontecimientos geopolíticos más cruciales de las últimas décadas, desde el colapso de la Unión Soviética a la posible separación de la región de Quebec de Canadá.<sup>9</sup> Aun así, Tetlock reconoce que determinados tipos de analistas son capaces de llevar a cabo mejores predicciones que otros, en concreto aquellos que son multidisciplinarios, tolerantes de la complejidad y más prudentes. Silver, aun reconociendo las limitaciones que el juicio humano conlleva, defiende también que es posible hacer predicciones probabilísticas de determinados acontecimientos, incluyendo aquellos de carácter político. El horizonte temporal de referencia juega asimismo un papel fundamental, ya que las predicciones referidas a acontecimientos geopolíticos que tienen lugar en el plazo de menos de un año tienden a ser más precisas.<sup>10</sup>

En cualquier caso, son estas limitaciones y dificultades para discernir de manera clara el devenir de los acontecimientos lo que hace necesario la realización de estudios de prospectiva que incluyan el diseño de futuros alternativos. Tal y como señala Richard Danzig, “predecir implica la habilidad de discernir un giro particular en los acontecimientos. La prospectiva identifica variables clave y una variedad de alternativas que permiten una mejor preparación para el futuro”.<sup>11</sup> No se trataría por tanto de intentar pronosticar de manera exacta qué va a ocurrir, sino de imaginar futuros alternativos que permitan una mejor adaptabilidad y preparación para lidiar con los acontecimientos que pueden emerger de dichos escenarios. En palabras de Leon Fuerth, la prospectiva sería el “análisis disciplinado de futuros alternativos”, o “un proceso específico de monitoreo prospectivo de eventos venideros, estudiando sus implicaciones potenciales, simulando cursos alternativos de acción, formulando preguntas que no han sido planteadas y emitiendo advertencias oportunas con el fin de evitar un riesgo o aprovechar una oportunidad”.<sup>12</sup>

---

<sup>8</sup> Nassim Taleb y Mark Blyth (2011), “The Black Swan of Cairo. How Suppressing Volatility Makes the World Less Predictable and More Dangerous”, *Foreign Affairs*, vol. 90, nº 3.

<sup>9</sup> Philip Tetlock (2005), *Expert Political Judgment. How Good Is It? How Can We Know?*, Princeton University Press.

<sup>10</sup> Philip Tetlock (2012), “How to Win at Forecasting”, *Edge*, <http://www.edge.org/conversation/how-to-win-at-forecasting>.

<sup>11</sup> Richard Danzig (2011), “Driving in the Dark. Ten Propositions about National Security”, *Center for a New American Security*, <http://www.cnas.org/drivinginthedark>.

<sup>12</sup> Leon S. Fuerth (2012), “Anticipatory Governance. Practical Upgrades”, *The Project on Forward Engagement*, [www.forwardengagement.org](http://www.forwardengagement.org).

La relación entre prospectiva e inteligencia también plantea problemas conceptuales. Existe *a priori* una diferencia clara entre la información recolectada por el personal dedicado a labores de inteligencia y el ejercicio que supone el diseño de escenarios futuros alternativos con el fin de anticipar tendencias emergentes. Sin embargo, las agencias de inteligencia de numerosos países también suelen usar dicha información para desarrollar mecanismos de alerta temprana y realizan de forma frecuente ejercicios sistemáticos de formulación de escenarios con el fin de “evitar sorpresas” y mejorar la preparación estratégica de los gobiernos. Por lo tanto, la inteligencia puede constituir un elemento de gran importancia en el ejercicio de la prospectiva. En este sentido, algunos autores hablan de “inteligencia prospectiva de seguridad”, que se definiría como “la utilización del conocimiento para la acción sobre futuros de riesgo, sobre la trayectoria o trayectorias presentes que conformarán esos futuros de riesgo”.<sup>13</sup>

En resumen, el análisis de prospectiva es un instrumento que puede ayudar a actores tanto públicos como privados a prepararse de manera más efectiva para los acontecimientos venideros, en el cual ejercicios de tipo predictivo pueden tener un peso importante (aunque no determinante) y en el que la inteligencia puede jugar un papel fundamental.

#### *Elementos relevantes del uso de la prospectiva*

A pesar de haber estado sometido a numerosos altibajos en términos de relevancia a lo largo de la última década, el análisis de prospectiva ha recibido una renovada atención por parte de los gobiernos en tiempos recientes. Sirva de ejemplo el *European Strategy and Policy Analysis System* (ESPAS), una iniciativa reciente de la UE que pretende promover el desarrollo del pensamiento estratégico en el seno de la Unión con el fin de identificar las principales tendencias y desafíos que Europa deberá afrontar en las próximas décadas.<sup>14</sup> E incluso en el sector privado es creciente el interés por la realización de análisis macro-prospectivos que sean capaces de identificar escenarios alternativos de desempeño de la economía global.

Aunque un análisis exhaustivo de las prácticas de prospectiva existentes relativas a la acción exterior escapa al propósito de este artículo, es posible la identificación de ciertos aspectos relevantes de dichos ejercicios que pueden ser útiles para la discusión de qué elementos deben ser tenidos en cuenta a la hora de desarrollar capacidades analíticas de estudio del futuro.

---

<sup>13</sup> Andres Montero Gómez (2006), “Inteligencia Prospectiva de Seguridad”, DT, nº 24/2006, Real Instituto Elcano, [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/Imprimir?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/Elcano\\_es/Zonas\\_es/DT24-2006](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/Imprimir?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/Elcano_es/Zonas_es/DT24-2006).

<sup>14</sup> Véase <http://europa.eu/espas/>.

### *La importancia del horizonte temporal*

El horizonte temporal de referencia juega un papel fundamental en el análisis de prospectiva. En política exterior, los ejercicios realizados suelen centrarse en el medio y largo plazo. Por ejemplo, el Consejo Nacional de Inteligencia (NIC) de EEUU elabora desde 1997 el conocido informe *Global Trends* en el cual se analizan cuáles son las grandes tendencias que moldearán el mundo en los próximos 15 años y se bosquejan escenarios alternativos de evolución de la realidad internacional.<sup>15</sup> De forma similar, aunque con un enfoque más delimitado, una multiplicidad de agencias del gobierno británico –como los departamentos de desarrollo internacional o el de asuntos exteriores– llevan a cabo ejercicios de planificación de escenarios a 10-15 años. Dichos análisis están encaminados a informar la elaboración de la estrategia y planificación de la acción exterior en relación a países específicos en los que las agencias operan.<sup>16</sup>

Al mismo tiempo, son posibles también análisis que tengan como marco de referencia el corto plazo, el cual suele referirse a acontecimientos que tendrán lugar en los 12 meses posteriores a la realización del análisis. Por ejemplo, los fondos de inversión que operan a nivel global suelen estudiar de forma sistemática acontecimientos políticos que van desde una posible intervención militar de EEUU en Oriente Medio hasta las reuniones del Consejo Europeo. El objetivo de dicha actividad es intentar anticipar el resultado de dichos acontecimientos y estimar su impacto sobre los mercados financieros. EEUU fue uno de los primeros países en reconocer la valía del análisis de dichos fondos y en 2005 la Agencia Central de Inteligencia empezó a organizar encuentros frecuentes con *traders* para discutir su visión de la evolución futura de determinados acontecimientos geopolíticos.<sup>17</sup>

### *El carácter multidisciplinar de la prospectiva*

Otra característica fundamental de los estudios del futuro es la aproximación multidisciplinar a los sujetos de análisis. Dada la complejidad de la realidad internacional, la participación de expertos que puedan contribuir al análisis de tendencias emergentes a través de la visión que le proporciona la experiencia en sus campos respectivos se antoja absolutamente necesaria, dependiendo el grado de diversidad analítica de la amplitud del sujeto de estudio. Por ejemplo, en la elaboración de grandes estudios “macro” de la realidad global como el *Global Trends* del NIC suelen participar expertos de áreas tan diversas como la economía, la ciencia política, la informática, la biotecnología y la seguridad. Del mismo modo, el equipo de escenarios de la petrolera Shell incluye a economistas, ingenieros y politólogos que contribuyen a la elaboración de informes sobre el futuro de la

---

<sup>15</sup> National Intelligence Council (2012), *Global Trends 2030: Alternative Worlds*, <http://www.dni.gov/index.php/about/organization/national-intelligence-council-global-trends>.

<sup>16</sup> Véase Foresight Horizon Scanning Centre (2009), *Scenario Planning. Guidance Note*, [http://www.stabilisationunit.gov.uk/component/docman/doc\\_details/55-scenario-planning.html?tmpl=component&Itemid=230](http://www.stabilisationunit.gov.uk/component/docman/doc_details/55-scenario-planning.html?tmpl=component&Itemid=230).

<sup>17</sup> James Shinn (2011), “Future Shocks”, *Institutional Investor*, June.

realidad global.<sup>18</sup> Por el contrario, los ejercicios de prospectiva relativos a fenómenos muy específicos (por ejemplo, el resultado de unas elecciones y su impacto en la estabilidad política de un país) suelen requerir una menor diversidad de prismas de análisis.

### *Diversidad de métodos*

Es la inexistencia de una metodología unificada otra de las particularidades propias de la prospectiva en el ámbito de la acción exterior. Si bien la elaboración de escenarios suele ser el método principal de estudio del futuro, existe una diversidad metodológica amplia con un gran número de diferentes estrategias de recolección y análisis de la información que eventualmente conforman el sustrato sobre el que se construyen escenarios. Y no sólo se emplean estos métodos en la construcción de futuros posibles sino que también se utilizan en la predicción de eventos geopolíticos específicos.

Sirva así el siguiente cuadro como resumen no exhaustivo de los más relevantes en la elaboración de estudios prospectivos:<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Véase "Meet the Shell Scenarios Team", [http://www.shell.com/global/future-energy/scenarios/meet-the-team.html#textwithimage\\_2](http://www.shell.com/global/future-energy/scenarios/meet-the-team.html#textwithimage_2).

<sup>19</sup> Para una lista exhaustiva de métodos utilizados en prospectiva (más allá de la acción exterior), véase Rafael Popper (2008), "Foresight Methodology", en L. Georghiou, J. Cassingena, M. Keenan, I. Miles y R. Popper (eds.), *The Handbook of Technology Foresight*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 44-88.

### Cuadro 1. Métodos de prospectiva/predicción

- Método Delphi: desarrollado en sus inicios por la RAND Corporation, consiste en la construcción de cuestionarios sobre determinados temas y su administración en varias rondas a expertos. La implementación iterada de dichos sondeos ayuda a la construcción de consensos en torno a los escenarios posibles relativos a un evento geopolítico determinado.
- Escaneo de horizontes: implica la monitorización de señales que puedan indicar la emergencia de amenazas y oportunidades potenciales. Requiere el seguimiento consistente de fuentes y el flujo constante de información para facilitar la elaboración de escenarios.
- Análisis del impacto de tendencias: conlleva la extrapolación de datos históricos para intentar realizar predicciones sobre el futuro.<sup>20</sup>
- Modelos formales/cuantitativos: dichos modelos utilizan teoría de juegos y/o técnicas de análisis estadístico<sup>21</sup> para intentar anticipar la evolución de eventos geopolíticos como el inicio de una revolución o la construcción de capacidades ofensivas de tipo nuclear por parte de un Estado.<sup>22</sup> Algunos de estos modelos incluyen información proveniente de redes sociales como Twitter o Facebook con el fin de mejorar la capacidad de predicción de eventos tales como protestas populares.<sup>23</sup>
- Torneos de predicción: competiciones entre grupos de analistas preseleccionados en base a sus competencias, los cuales se enfrentan en diversas rondas con el fin de obtener mejores ratios de predicción de eventos geopolíticos.<sup>24</sup>
- Iniciativas de *crowdsourcing*: implican la recolección a gran escala de opiniones sobre determinados eventos a través de Internet. Los programas de colaboración abierta distribuida plantean una pregunta sobre un determinado acontecimiento (por ejemplo, “¿quién ganará las próximas elecciones en Georgia?”) y permiten a usuarios de la red contribuir con sus opiniones acerca del probable desenlace de dicho acontecimiento, las cuales son agregadas en una predicción de tipo probabilístico.<sup>25</sup>
- Ejercicios de *red* y *greenteaming*: utilizados de manera frecuente por departamentos de estrategia militar y en el sector privado, suponen la organización de simulaciones de las cuales se extrae información para mejorar la toma de decisiones. Estos ejercicios enfrentan a un equipo de la institución que organiza el ejercicio (denominado generalmente “azul”) contra un equipo que ejerce de antagonista (“rojo”) en relación a un sujeto determinado (por ejemplo, una amenaza de agresión por parte de otro Estado). El objetivo principal es la

<sup>20</sup> OECD, “Overview of Methodologies”, *Futures Thinking*, <http://www.oecd.org/site/schoolingfortomorrowknowledgebase/futuresthinking/overviewofmethodologies.htm>.

<sup>21</sup> Por ejemplo, el gobierno de EEUU lleva invertidos en los últimos tres años cerca de 125 millones de dólares en modelos computacionales cuantitativos para predecir turbulencias políticas en otros países. Véase Noah Shachtman (2011), “Pentagon’s Prediction Software Didn’t Spot Egypt Unrest”, *Wired*, <http://www.wired.com/dangerroom/2011/02/pentagon-predict-egypt-unrest/>.

<sup>22</sup> Véase Clive Thompson (2009), “Can Game Theory Predict When Iran Will Get the Bomb?”, *New York Times*, <http://www.nytimes.com/2009/08/16/magazine/16Bruce-t.html?pagewanted=all>.

<sup>23</sup> Joshua Keating (2011), “Can a Supercomputer Predict the Revolution?”, *Foreign Policy*, [http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/09/16/can\\_a\\_supercomputer\\_predict\\_a\\_revolution](http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/09/16/can_a_supercomputer_predict_a_revolution).

<sup>24</sup> Philip Tetlock (2012), *Ibid.*

<sup>25</sup> Adam Rawsley (2011), “Spy Agency’s Next Top Analyst: You”, *Wired*, <http://www.wired.com/dangerroom/2011/07/spy-agencys-next-top-analyst-you/>.



exploración de escenarios con la información que emerge de la interacción estratégica entre los dos equipos. La confrontación también sirve para desafiar las creencias y sesgos analíticos de la organización que organiza la simulación.<sup>26</sup> Recientemente, algunos de estos ejercicios han empezado a añadir un tercer equipo (“verde”) de perfil más neutro, que intenta adoptar un papel de observador imparcial para evaluar las debilidades y fortalezas del proceso de toma de decisiones de ambos equipos.

### *Diversidad organizativa de las capacidades analíticas de los gobiernos*

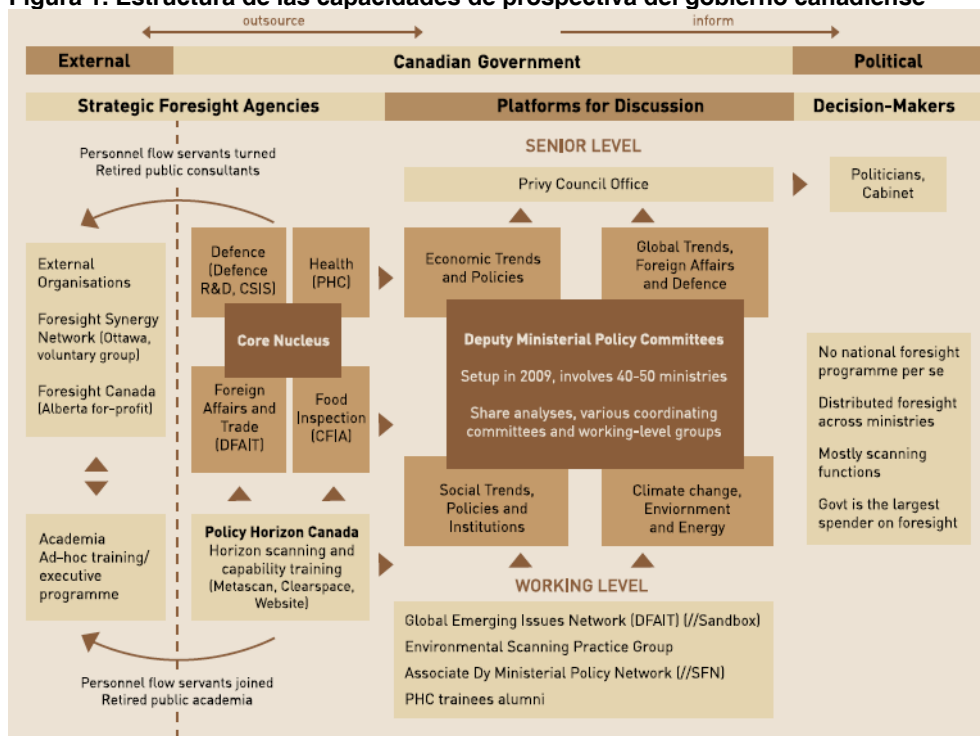
Al igual que no existe una única metodología de análisis, tampoco existe un único modelo de organización de capacidades analíticas de prospectiva. En el caso de los Estados, la organización de dichas capacidades se caracteriza por una gran diversidad institucional, consecuencia de las distintas tradiciones administrativas de los países y las prioridades específicas de los gobiernos.<sup>27</sup> Aún así, es posible identificar algunos elementos característicos de las estructuras que han sido creadas en la última década por algunos países:

- Fragmentación organizativa: las capacidades de prospectiva suelen distribuirse a través de distintas agencias gubernamentales, las cuales llevan a cabo estudios en función de sus necesidades específicas. En algunos casos, el ámbito o alcance del trabajo de estas agencias se extiende únicamente hasta el momento de la producción del informe final, dada la relevancia concreta del estudio para la institución que las realiza. Sin embargo, en el mundo actual, la prospectiva en ámbitos específicos como la acción exterior se enmarca de forma creciente en un marco más amplio de planificación estratégica de los gobiernos. Esta tendencia tiene que ver con la propia evolución de la realidad global, puesto que ya no es tan fácil separar acción exterior y cuestiones domésticas dado el nivel de interdependencia e integración de las economías y las sociedades de los distintos Estados que componen el orden internacional. Es por ello que en los últimos años está emergiendo una tendencia a la creación de estructuras a nivel del ejecutivo capaces de coordinar los ejercicios de prospectiva realizados por distintos departamentos. El objetivo sería dotar de mayor relevancia a la prospectiva y mejorar el uso de la información resultante de los análisis en la planificación estratégica por parte de los gobiernos. Es el caso de Canadá, en donde comisiones inter-ministeriales a nivel de cada secretaría de estado coordinan el trabajo de prospectiva de los distintos departamentos y emiten informes y recomendaciones que son transmitidas al Consejo Privado (*Privy Council*), consejo que, a su vez, utiliza dicha información para aconsejar a la oficina del primer ministro.

<sup>26</sup> UK Ministry of Defence (2013), *A Guide to Red Teaming*, <https://www.gov.uk/government/publications/a-guide-to-red-teaming>.

<sup>27</sup> Para un excelente resumen de las capacidades de los principales países en material de prospectiva, incluido a nivel de la UE, véase Dreyer y Stang (2013), *Ibid*.

Figura 1. Estructura de las capacidades de prospectiva del gobierno canadiense



Fuente: Futures Group (2012), 'The Foresight Landscape', *Future Tense*, <http://www.futuresgroupsg.com/competencies/future-tense-is-out/>.

- En el caso concreto de la acción exterior, existe también una amplia diversidad organizativa. Por lo general, los departamentos de defensa y de asuntos exteriores suelen tener unidades de prospectiva dedicadas al estudio de cuestiones internacionales. Sin embargo, con frecuencia el ámbito analítico de estas agencias se solapa. Por ejemplo, en el caso de Francia, el Ministerio de Asuntos Exteriores cuenta con una unidad de planificación estratégica que depende directamente del ministro. El Ministerio de Defensa francés, por otro lado, cuenta también con una delegación de asuntos estratégicos que realiza escaneos de horizontes sobre temas como seguridad, economía internacional, demografías y migraciones. Y a nivel del primer ministro el recientemente rediseñado Comisariado General de la Estrategia y la Prospectiva (CGSP en sus siglas francesas) realiza y coordina estudios sobre cuestiones internacionales.
- La emergencia de agencias transversales de prospectiva: por mor de lo anteriormente expuesto, una tendencia reciente es la creación de unidades de prospectiva con un mandato inter-ministerial y que, por lo general, suelen depender directamente del primer ministro. El objetivo de estas agencias es la realización de estudios, el fomento del uso de la prospectiva por parte de los distintos ministerios y el apoyo a la coordinación y a la formación en materia de análisis estratégico. Por ejemplo, el Reino Unido cuenta con un departamento de prospectiva que forma parte del Ministerio de Economía pero cuyo responsable depende directamente del primer ministro. Singapur, por su parte,

cuenta con un Centro de Futuros Estratégicos dependiente de la división de servicio público de la oficina del primer ministro. Y otro ejemplo sería la oficina canadiense de “Horizontes de Políticas”, dependiente del Consejo Privado.

- Predominancia del ejecutivo: en la mayoría de los países con capacidades avanzadas de prospectiva es el ejecutivo el que lleva a cabo la mayor parte de la inversión en análisis del futuro. Existen, sin embargo, casos en los que el parlamento juega un papel predominante. Por ejemplo, en Finlandia existe una “Comisión Parlamentaria del Futuro”, la cual lleva a cabo numerosos estudios sobre asuntos de relevancia para el país tales como la evolución política de Rusia o la preservación de los recursos naturales.<sup>28</sup> En la elaboración de sus informes, de difusión pública, participan tanto miembros del comité como expertos académicos y del sector privado. En otros países, el parlamento dispone de capacidades de estudios prospectivos a nivel técnico. Un ejemplo es el Servicio de Estudios del Congreso Estadounidense (CRS en sus siglas inglesas), que cuenta con 400 efectivos y produce de manera constante análisis en áreas relevantes para la institución.<sup>29</sup> La reciente creación en el seno del Parlamento Europeo de un nuevo servicio de estudios confirma la tendencia creciente al desarrollo de este tipo de capacidades a nivel parlamentario.<sup>30</sup>
- Importancia de las redes: otra de las características comunes de aquellos Estados con capacidades avanzadas de estudios de prospectiva es la existencia de redes extensas de colaboración de expertos en la cuestión, redes que incluyen tanto a las distintas agencias gubernamentales como a la academia, a los *think tanks*, al sector privado e incluso a instituciones de otros países, constituyendo así un recurso extremadamente valioso para los gobiernos.

### *El desafío de la relevancia*

Uno de los problemas más frecuentemente mencionados a la hora de hablar de la prospectiva en los gobiernos es su falta de relevancia en el actual contexto de información a tiempo real, el cual determina un estilo fundamentalmente reactivo de toma de decisiones centrado en el día a día. Por ejemplo, un informe reciente de la comisión de administración pública de la Cámara de los Comunes británica criticaba la falta en el gobierno británico de una aproximación estratégica coherente a los principales problemas a los que se enfrenta el Reino Unido. Este informe mencionaba también casos en los que determinados ministerios se resistían al uso

---

<sup>28</sup> Véase “Parliament of Finland. The Committee for the Future”, <http://web.eduskunta.fi/Resource.phx/parliament/committees/future.htx>.

<sup>29</sup> Véase [www.loc.gov/crsinfo/research/](http://www.loc.gov/crsinfo/research/).

<sup>30</sup> Véase Parlamento Europeo (2013) “Institutional changes likely to further empower European citizens. A perspective from the European Parliament - Klaus Welle at ESPAS/RAND seminar”, [http://www.europarl.europa.eu/the-secretary-general/en/activities/recent\\_activities/articles/articles-2013/articles-2013-september/articles-2013-september-2.html](http://www.europarl.europa.eu/the-secretary-general/en/activities/recent_activities/articles/articles-2013/articles-2013-september/articles-2013-september-2.html).

de instrumentos como la planificación de escenarios por el recelo a ver desafiadas sus creencias y preferencias en relación a los asuntos sobre los que trabajan.<sup>31</sup>

### *La prospectiva como método para informar y generar debate*

Más allá de la utilidad de la prospectiva como instrumento para mejorar la toma de decisiones, el estudio del futuro puede ser utilizado para generar debate sobre los principales desafíos a los que se enfrenta un país en los años venideros. Aunque por razones obvias de seguridad y confidencialidad no todos los estudios de prospectiva realizados pueden ser de difusión pública, la publicación de algunos de estos análisis por parte de los gobiernos puede contribuir a mejorar la información *ad extra* de sus prioridades estratégicas y fomentar así el debate (con el mundo corporativo, con la sociedad civil) sobre cuestiones fundamentales para el futuro del país.<sup>32</sup> A modo de ejemplo, el CGSP francés prepara en la actualidad un documento sobre los desafíos a los que se enfrenta el país en los próximos 10 años con el fin no sólo de formular prioridades estratégicas para el gobierno sino de fomentar el debate entre los franceses acerca de cuáles deben ser dichas prioridades.

### *Opciones para España*

Dada la complejidad de los problemas globales a los que se enfrenta el país y las restricciones presupuestarias existentes, se hace perentoria la priorización de objetivos definidos de política exterior. Para tal fin, el desarrollo efectivo de capacidades de prospectiva constituye un elemento determinante en la conformación de esas prioridades y es por ello que se hace perentoria la actuación a varios niveles:

#### *(a) Invertir en prospectiva*

España debería movilizar más pensamiento experto en prospectiva. Esta inversión debería tener en cuenta los siguientes criterios:

- (1) Flexibilidad: los asuntos a tratar por los estudios de prospectiva no son sólo continuamente cambiantes sino también de una complejidad creciente; el horizonte temporal de referencia juega un papel crucial. Por lo tanto, sería necesaria la implementación de capacidades lo suficientemente flexibles como para ser capaces de realizar estudios sobre una gran variedad de cuestiones con marcos temporales de referencia diversos (corto, medio y largo plazo) y utilizando metodologías distintas en función de la temática.

---

<sup>31</sup> House of Commons – Public Administration Select Committee (2012), *Strategic Thinking in Government: Without a National Strategy, can Viable Government Strategy Emerge?*, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmpubadm/1625/162502.htm>.

<sup>32</sup> Andrew Leigh (2003), "Thinking Ahead: Strategic Foresight in Government", *Australian Journal of Public Administration*, vol. 62, nr 2, pp. 3-10.

(2) Multidisciplinariedad: debería fomentarse la combinación de distintos prismas de análisis en los estudios realizados. Una forma de alcanzar esta diversidad sería garantizando la presencia de capital humano proveniente de varias disciplinas en aquellas áreas de análisis que fueran transversales. Estas capacidades gubernamentales podrían complementarse con la contribución sistemática de expertos de la academia, la sociedad civil, los *think tanks* y el sector privado.

(3) Visibilidad: para que la inversión fuera rentable debería dotarse de visibilidad a las nuevas capacidades de prospectiva tanto internamente (a nivel gubernamental) como de manera externa (de cara al público, cuando fuera relevante), sobre todo en relación a la difusión de ideas producidas por las unidades de prospectiva.

#### *(b) Reorganizar las capacidades existentes*

España no es una excepción en cuanto a la fragmentación organizativa de las capacidades analíticas de prospectiva. Desde el punto de vista de la acción exterior, son varios los departamentos que realizan en mayor o menor medida análisis prospectivos de la realidad global, desde el Departamento de Análisis y Estudios del Gabinete de la Presidencia del Gobierno, pasando por la Oficina de Análisis y Previsión de la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores, la Subdirección General de Informes y Estudios Internacionales de la Subsecretaría de la Presidencia, la Subdirección General de Estudios, Información y Publicaciones de la Subsecretaría de Economía y Competitividad y el Instituto de Estudios Estratégicos del Ministerio de Defensa. A pesar de la existencia de capacidades significativas de análisis, es posible argumentar que no existe una visión integral que proporcione una dirección estratégica relativa al análisis de las principales cuestiones a las que se enfrenta el país. Si bien se han realizado en el pasado ejercicios transversales como la Estrategia Española de Seguridad de 2011,<sup>33</sup> se echa en falta la presencia de un marco de coordinación de las capacidades existentes.

Existen varias opciones para remediar el problema de la segmentación, las cuales van desde un mínimo retoque de las estructuras de coordinación existentes hasta una reforma institucional significativa:

1. La forma menos onerosa sería utilizar la arquitectura existente para proveer de orientación estratégica a las distintas unidades que realizan análisis prospectivo de la realidad global. Un candidato obvio a realizar estas funciones sería el Consejo de Política Exterior, el cual podría promover y coordinar la ejecución de ejercicios de prospectiva y ejercer

---

<sup>33</sup> Juan Rodríguez (2013), entrevista con Andrés Ortega, *eldiario.es*, [http://www.eldiario.es/agendapublica/blog/reformas-politicas-necesarias-situacion-sociedad\\_6\\_96300389.html](http://www.eldiario.es/agendapublica/blog/reformas-politicas-necesarias-situacion-sociedad_6_96300389.html).

como correa de transmisión de la información resultante a los distintos ministerios y Presidencia del Gobierno. Tanto el Departamento de Estudios y Análisis de Moncloa como el Departamento de Seguridad Nacional podrían jugar un papel fundamental en la provisión de directrices y apoyo técnico en la coordinación de dichos ejercicios.

2. Una segunda opción más amplia, y que abarcaría a áreas que van más allá de la acción exterior, sería la creación de una red transversal de prospectiva a nivel del ejecutivo (al estilo finlandés). Se trataría de establecer un foro interministerial a través del cual los distintos departamentos coordinarían sus acciones en materia de prospectiva e intercambiarían la información resultante de los análisis realizados.
3. Una tercera opción que iría en línea con las tendencias actuales sería la creación de una verdadera agencia de prospectiva a nivel de presidencia con un mandato transversal, al estilo británico o canadiense. El director de dicha agencia dependería directamente del presidente del Gobierno. La agencia no sólo llevaría a cabo estudios de prospectiva a nivel transversal sino también actuaciones de coordinación a la par que serviría como un *hub* de información y formación sobre metodologías de estudio del futuro.

*(c) Promover la creación de redes y la participación en iniciativas existentes*

Independientemente del diseño institucional preferido, debería promoverse de forma activa la creación de redes de prospectiva que vayan más allá de la administración e incluyan a la academia, a los *think tanks* y al sector privado tanto a nivel nacional (incluyendo el autonómico, dado que algunas Comunidades Autónomas cuentan con capacidades de prospectiva) como internacional. De forma particular, España debería continuar su participación en las iniciativas desarrolladas a nivel europeo y contribuir activamente con ideas propias, dado que la UE es el marco natural de referencia de la acción exterior española en el futuro.

*(d) Desarrollar una cultura de prospectiva y pensamiento estratégico*

Finalmente, sería saludable el desarrollo de una verdadera cultura de prospectiva, no sólo desde el punto de vista del ejecutivo, sino también desde el punto de vista de instituciones, empresas y sociedad civil. Este impulso transversal del pensamiento estratégico podría tener un impacto potencial positivo a dos niveles: (1) ayudaría a los poderes públicos a estar mejor preparados de cara a futuros desafíos; y (2) serviría para promover el debate público sobre cuáles son esos desafíos y la identificación de visiones comunes acerca de los mismos. Esta dimensión sería especialmente importante, por cuanto permitiría a los ciudadanos una mejor visualización de los problemas a los que se enfrenta el país y quizá una mejor comprensión de las opciones disponibles para afrontarlos.

## Conclusiones

Nadie pone hoy en duda ni la utilidad ni la relevancia de los estudios de prospectiva en un mundo que, debido a la creciente interdependencia y a la acelerada dinámica de cambios que experimenta, se ha complejizado de manera muy notable. No existe, sin embargo, una única forma de mirar al futuro. Mas sí emergen, no obstante, claras tendencias sobre cómo debe conformarse esa capacidad en materia de acción exterior. Así, en primer lugar, frente a la multiplicidad y al solapamiento de entes de análisis y prospectiva, una mayor coordinación y el trabajo en red son las posibles soluciones. En segundo lugar, frente a su uso puntual, es deseable la integración directa de estas herramientas de prospección en el ciclo de formulación de la acción exterior. Esto permitiría un uso más eficiente y estratégico de las posibilidades que estos análisis brindan en relación a una gran variedad de asuntos (desde cómo defender mejor los intereses comerciales de España en el extranjero hasta la fijación de la posición del país en los Consejos Europeos). En tercer lugar, la creación de una cultura de prospectiva puede ser útil para explicar a la ciudadanía no sólo cual debe ser el encaje de España en el mundo sino también cuales son las opciones disponibles para alcanzar ese futuro deseado.

En definitiva, la prospectiva puede ser un instrumento crucial en la creación de un marco de orientación estratégica que permita al gobierno estar mejor preparado para los desafíos globales emergentes. Después de todo, solo mirando al futuro es posible tomar decisiones en el presente que ayuden al país a navegar las difíciles aguas del cambio global en el que estamos inmersos.