

Introducción

Felipe Sahagún

Los cambios de ciclo en la historia suelen coincidir con grandes guerras o revoluciones. El de 2020 puede haber sido una excepción o, como muchos temen, solo un anticipo de tensiones más profundas que irán manifestándose con mayor o menor fuerza en los próximos meses y años.

La pandemia más destructiva del último siglo y la derrota de Donald Trump en las presidenciales de los Estados Unidos han provocado la crisis más grave de la democracia estadounidense desde la Guerra Civil y la recesión más profunda del planeta desde 1929, pero a mediados de abril de 2021, con más de 3 millones de muertos y 140 millones de contagios¹, pocos se atrevían a anticipar su impacto definitivo en los conflictos abiertos o potenciales en el sistema internacional a corto o medio plazo. Mucho dependía de las inversiones públicas y de la vacunación que, de

¹ «COVID-19 Dashboard by the Center for Systems Science and Engineering (CSSE) at Johns Hopkins University (JHU)», 16 de abril de 2021. <https://coronavirus.jhu.edu/map.html> «Coronavirus World Map: tracking the global outbreak». *The New York Times*, 10 de enero de 2021. <https://www.nytimes.com/interactive/2020/world/coronavirus-maps.html>. A mediados de abril la cifra era de unos 3 millones de muertos y más de 136 millones de infectados, según el Instituto John Hopkins de la Universidad de Maryland.

forma muy desigual y con enormes interrogantes, se puso en marcha a finales de 2020.

Prueba de las excepcionales circunstancias en que nos encontramos es la decisión de la Comisión Europea, el 28 de enero, de prolongar hasta finales de 2021 (segunda prórroga ya) el dispositivo extraordinario aprobado en marzo de 2020, que suspendió los límites de endeudamiento impuestos por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento en la UE y levantó la prohibición de ayudas a las empresas para evitar la competencia desleal². A primeros de marzo de 2021 la Comisión dejaba abierta la posibilidad de prorrogar la suspensión de los límites de endeudamiento hasta 2023³.

Tras reconocer que desde la Segunda Guerra Mundial los europeos no habíamos sido tan conscientes del impacto de nuestras decisiones individuales y las de nuestros gobernantes en nuestras vidas, Timothy Garton Ash hacía un balance agrídulce de la respuesta europea a la pandemia.

«El gran fracaso ha sido el intento de demostrar que solo la UE podía proporcionar vacunas con rapidez y de forma equitativa a todos los estados miembros», señalaba. «El gran éxito ha sido el acuerdo presupuestario por siete años y el fondo de rescate (ACA, Next Generation EU) de 1,8 billones de euros»⁴.

Mirando al futuro, «lo último que necesita hoy Europa es otra orgía de introspección en forma de conferencia sobre el futuro», añadía. Mucho mejor sería que concentrara sus esfuerzos en respuestas concretas y eficaces a los problemas más urgentes, como «la tarjeta digital verde» para el movimiento libre de los ya vacunados, invertir rápido, bien y sin burocracia el fondo de recuperación, evitar nuevas crisis de la deuda en los países del sur de Europa y, políticamente, superar con éxito «la prueba de las elecciones holandesas y alemanas de este año, las presidenciales

² GRESILLON Gabriel. «Covid : Bruxelles prolonge l'autorisation des aides d'Etat». *Les Echos*, 29 de enero de 2021. <https://www.lesechos.fr/monde/europe/covid-bruxelles-prolonge-lautorisation-des-aides-detat-1285681#xtor=CS1-26>.

³ «EU likely to waive borrowing limits again in 2022». *Euractiv*. 1 de marzo de 2021. <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/eu-likely-to-waive-borrowing-limits-again-in-2022/>.

⁴ «Will the EU emerge from the coronavirus crisis stronger or weaker?». *The Guardian*, 9 de marzo de 2021. <https://www.theguardian.com/commentisfree/2021/mar/09/will-the-eu-emerge-from-the-coronavirus-crisis-stronger-or-weaker>.

francesas de 2022, las españolas, italianas y polacas siguientes, y las europeas de 2024».

Como las crisis más graves —bélicas, económicas, financieras...—, la provocada por la COVID-19 ha puesto al descubierto las principales fortalezas y debilidades de la sociedad internacional y ha obligado a cambiar las ideas dominantes sobre lo que se debe y se puede hacer. La más importante en Occidente posiblemente sea la relación estado-mercado-ciudadanos.

Con los fondos de emergencia aprobados en los primeros catorce meses de pandemia —unos 14 billones de dólares, el 13,5 % del PIB global—, más de cuatro veces la cantidad invertida frente a la última gran crisis financiera, se ha roto el equilibrio mantenido durante decenios⁵. ¿Hasta cuándo y cómo se mantendrá este escudo protector y qué impacto tendrá en el estado de bienestar y en el contrato social de los últimos setenta años?

Predicciones de 'Foreign Policy'

Con nueve meses de diferencia —en marzo y en diciembre de 2020— doce internacionalistas (entre ellos John Allen, Richard Haass, K. Mashubani, Joseph Nye y Stephen Walt) adelantaban en *Foreign Policy* los cambios globales⁶ que, en su opinión, estaba causando ya y causaría en los próximos años la pandemia. Estas eran sus previsiones a dos meses de conocerse los primeros contagios:

- Más poder de los Estados y más nacionalismo, pero, como en plagas anteriores, como la de 1918, igual o más rivalidad entre las grandes potencias y menos cooperación global cuando más se necesitaba.
- Un mundo menos abierto, menos próspero, menos multilateral y menos libre, pues muchos dirigentes, habiendo reaccionado tarde y mal a las múltiples advertencias de los servicios de inteligencia y de los principales investigadores de epidemias, recibieron o asumieron poderes de emergencia y algunos pueden resistirse a devolverlos.

⁵ «Shelter from storm». *The Economist*, 6-12 de marzo de 2021, p. 16.

⁶ «The Future of the State». *Foreign Policy*, 16 de mayo de 2020. <https://foreign-policy.com/2020/05/16/future-government-powers-coronavirus-pandemic/> Magazine, verano de 2020, pp. 7-11.

- Más proteccionismo, fin de la globalización económica iniciada en los años 80, un mayor distanciamiento y más hostilidad entre China y los EE. UU., y una multiplicación e intensificación de conflictos entre actores tratando de ocupar vacíos de poder y de competir por recursos más escasos.
- En palabras de Kishore Mahbubani, «la COVID-19 no alterará en lo fundamental las grandes tendencias económicas globales ya en marcha», pero «acelerará el cambio de la globalización centrada en los EE. UU. hacia una nueva y distinta, más centrada en China».
- Debilitamiento de los vínculos transatlánticos por la renacionalización de los EE. UU., aunque los principales internacionistas confiaban en la victoria del candidato demócrata Joe Biden en las presidenciales de noviembre, tras un final de campaña virtual, para impulsar un nuevo liderazgo global de los EE. UU. al estilo del de Franklin D. Roosevelt antes de la Segunda Guerra Mundial y durante la contienda.
- Económicamente existe un acuerdo generalizado en la vulnerabilidad de las cadenas de fabricación global que se han ido extendiendo por el planeta y en la conveniencia de acercar la producción a territorios más próximos y seguros para las empresas matrices.
- No obstante, advierte Joseph Nye, «amenazas transnacionales como los patógenos, los sistemas de inteligencia artificial, las ciberamenazas y la radiactividad seguirán exigiendo más que nunca sistemas globales de información, control, contingencia, normas y tratados que limiten los riesgos».

Ante enemigos como el coronavirus y el cambio climático, el poder estadounidense (japonés, chino o de cualquier otra gran potencia aisladamente) no basta y todos tendrán que adaptar sus estrategias de seguridad nacional a esta nueva realidad. Con Joe Biden en la Casa Blanca, observando sus primeras decisiones, con mejor o peor acierto, empiezan a hacerlo.

- La crisis del coronavirus, explicaba Haass, responsable del Council on Foreign Relations (CFR) y autor de algunos de los mejores estudios más recientes sobre la transformación de la sociedad internacional⁷, «obligará a la mayor parte de los

⁷ Esos libros son *A World in Disarray: American Foreign Policy and the Crisis of the Old Order* (2018) y *The World. A Brief Introduction* (2020) https://www.amazon.es/Libros-Richard-Haass/s?rh=n%3A599364031%2Cp_27%3ARichard+Haass.

Gobiernos en los próximos años a concentrarse en sus problemas internos».

Por ello es previsible un rechazo creciente de las migraciones masivas y una reducción de los recursos dedicados a los desafíos regionales y globales, como el cambio climático, salvo en regiones, como Europa, donde la UE ha condicionado su programa masivo de rescate a proyectos vinculados, sobre todo, a la renovación digital y a la lucha contra el cambio climático.

Entre los cambios positivos, Haass prevé «un reforzamiento, por modesto que sea, de la gobernanza sanitaria pública global».

«La incompetencia e insolidaridad de la Administración Trump, de haber sido reelegido, habrían debilitado aún más el liderazgo internacional de los EE. UU.», señalaba el subdirector del Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IISS) de Londres, Kori Schake. «Pero los efectos globales de la pandemia se habrían atenuado de forma significativa de haber contado con más y mejor información de las organizaciones internacionales».

El pasado 2 de enero, casi un año después, matizaban, precisaban y profundizaban en sus predicciones⁸:

- «[...] COVID-19 representa una serie compleja de problemas transnacionales interconectados que exigen soluciones multilaterales y liderazgo [...] La ciencia acabará salvándonos, pero no habrá acción coordinada contra la enfermedad —ni recuperación— sin liderazgo» (John Allen, presidente de la Brookings).
- «La pandemia ha demostrado a todas luces que el Gobierno estadounidense no es un actor indispensable en los asuntos globales [...] Lo más sorprendente de la pandemia es la desconexión nacional y global entre la economía de los ricos y la de los demás» (Anne-Marie Slaughter, CEO de New America).
- «Más de una cuarta parte de los 500 CEOs [*sic*] de Fortune predicen que sus fuerzas laborales no volverán a su dimensión anterior a la pandemia [...] Ocho de cada diez creen que el nacionalismo será la fuerza dominante en los países donde operan» (Laurie Garrett, escritora científica y columnista de *Foreign Policy*).

⁸ «The World after the Coronavirus». *Foreign Policy*, 2 de enero de 2021. <https://foreign-policy.com/2021/01/02/2021-coronavirus-predictions-global-thinkers-after-vaccine/>.

- «Tras las cifras, que no mienten, está una realidad mucho más importante, el desplazamiento de la competencia de Occidente a Oriente [...] La segunda ola de la pandemia confirma también un problema de gobernanza en Occidente. ¿Qué ha fallado? Una respuesta simple es su complacencia [...] frente a la firmeza, la vigilancia y la disciplina de las sociedades del este y sur de Asia» (Kschore Mahbubani, Universidad Nacional de Singapur).
- «La globalización está en regresión y la cooperación internacional contra la pandemia, por decirlo suavemente, ha sido mediocre. No ha evitado nuevos enfrentamientos entre China y la India ni ha puesto fin al derramamiento de sangre en Siria o Yemen, y la rivalidad China-EE. UU. sigue intensificándose [...] La buena noticia es que el temor de que los autoritarios, populistas y autócratas potenciales utilizaran la emergencia para consolidar su poder no se ha confirmado. Los populistas han perdido influencia en Austria, Gran Bretaña y Alemania; el partido Ley y Justicia de Polonia se enfrenta a una nueva oposición; y autócratas como Vladimir Putin, Aleksander Lukashenko y Viktor Orban están sometidos a presiones más fuertes por su mala gestión de la pandemia. Y lo más importante: el ultrapopulista Donald Trump ya no es presidente» (Stephen Walt, profesor de Harvard).
- «A pesar de la gravedad de la pandemia, «otros desafíos —desde el cambio climático a la proliferación nuclear y la rivalidad entre grandes potencias— probablemente serán más determinantes [...] La pandemia no cambiará en nada fundamental las relaciones internacionales. Lo más probable es que, con el tiempo, se vea como un hecho singular más que como un momento crucial de transformación» (Richard Haass, presidente del CFR).
- «[...] COVID-19 ha cambiado más la forma —menos viajes y más reuniones virtuales— que la magnitud de la globalización. Algunos aspectos de la globalización económica, como el comercio, se han debilitado, pero no así otros, como las finanzas [...] Las murallas y los aranceles no frenarán las amenazas ecológicas globales» (Joseph Nye).

Es evidente que casi todos —Gobiernos y organizaciones— han respondido tarde y mal al coronavirus. Como recordaba Bill Gates en los desayunos de la BBC el 12 de abril de 2020, pocos países se merecen un sobresaliente.

«Llevo cinco años advirtiéndolo en discursos y en un artículo publicado en el *New England Journal of Medicine*», decía. «Si hubiéramos invertido más en diagnósticos, medicamentos y vacunas, ahora no estaríamos así. Nosotros (la Fundación Gates) creamos CEPI (Coalition for Epidemic Preparedness Innovations) para promover plataformas de vacunas, pero ni siquiera logramos el 5 % de lo que se podía haber conseguido. Y luego está el periodo desde que se detectó la COVID-19, en el que tendrían que haberse preparado los test necesarios y la capacidad de las UCI y los ventiladores. Muy pocos países se prepararon y así estamos: sin pruebas de simulación, sin experiencia y con las políticas sanitarias y económicas en territorio desconocido».

El mundo de Joe Biden

En la Interim National Security Strategic Guidance (INSSG), publicada dos meses después de su inauguración, está lo esencial de los planes y trayectoria futura del nuevo presidente en política exterior y seguridad⁹.

La idea más novedosa del primer discurso sobre política exterior del presidente Biden, el 4 de febrero, fue «reconstruir la clase media estadounidense [...] En cada paso que demos [...] debemos tener en cuenta a las familias trabajadoras».

Esto plantea un dilema. Apoyar a los trabajadores en casa y, al mismo tiempo, reafirmar el liderazgo económico, sobre todo en Asia, no siempre serán compatibles y, con frecuencia, pueden resultar contradictorios o irreconciliables¹⁰.

Si las primeras conversaciones telefónicas de un nuevo presidente de los EE. UU. con dirigentes extranjeros tienen algún valor indicativo, las primeras de Biden fueron, el 22 de enero, con los dirigentes de Canadá y México; el 23 con el primer ministro británico, Boris Johnson; el 24 con el presidente francés, Emmanuel

⁹ ALLEN, John R. y BROSCHEK, Corey. «The first 100 days: What does President Biden's approach to the world look like so far?». *Brookings*, 23 de abril de 2021 <https://www.brookings.edu/blog/fixgov/2021/04/23/the-first-100-days-what-does-president-bidens-approach-to-the-world-look-like-so-far/>.

¹⁰ CRABTREE, James. «Biden's Trade Plans Will Boost China's Power in Asia». *Foreign Policy*, 16 de febrero de 2021. <https://foreignpolicy.com/2021/02/16/biden-trade-deals-workers-middle-class-china-asia-alliances-globalization/>.

Macron; el 25 con Angela Merkel, y el 26 con Vladimir Putin y con el secretario general de la OTAN, Jens Stoltenberg.

Al presidente mexicano, Andrés Manuel López Obrador, le comunicó la intención de conceder 4000 millones de dólares para el desarrollo de Honduras, El Salvador y Guatemala como anticipo de una estrategia nueva contra las causas de la emigración desde estos países hacia EE. UU. vía México. El 6 de febrero, el nuevo secretario de Estado anunciaba la retirada estadounidense de los acuerdos de la Administración Trump con tres países centroamericanos que limitaban el acceso desde estos países al asilo en EE. UU.¹¹.

A Justin Trudeau, molesto por la cancelación del proyecto de oleoducto Keystone XL desde Alberta a Texas, pasando por seis estados estadounidenses, le explicó las razones medioambientales de la decisión y las posibilidades de mejorar la cooperación en relación con la pandemia, China y la distribución de vacunas. China, las vacunas y el clima fueron, también, tres de los asuntos prioritarios en la conversación con Johnson¹².

Macron y Biden, según la Casa Blanca y el Eliseo, se comprometieron a «trabajar juntos por la paz en el Cercano y Medio Oriente, en particular en la cuestión nuclear iraní». Macron le agradeció el retorno de EE. UU. al Acuerdo de París sobre el clima y ambos expresaron la voluntad de coordinar estrechamente sus políticas sobre el cambio climático, la COVID-19, China, Rusia, Sahel y la economía global. Biden reiteró su deseo de reforzar el vínculo transatlántico tanto desde la OTAN como desde la asociación EE. UU.-UE¹³.

En su llamada a Merkel, Biden abogó por revitalizar las relaciones de EE. UU. con Alemania y en el seno de la OTAN. Merkel le agradeció la vuelta al Acuerdo de París sobre el clima y a la OMS,

¹¹ «Biden ending deals with Central America restricting asylum». *Associated Press*. 6 de febrero de 2021. <https://wtop.com/government/2021/02/biden-ending-deals-with-central-america-restricting-asylum/>.

¹² «Biden Talks to Trudeau, Lopez Obrador, Johnson in First Calls to Foreign Leaders». Crónica de la agencia AP publicada por VOA. 23 de enero de 2021. <https://www.voanews.com/usa/biden-talks-trudeau-lopez-obrador-johnson-first-calls-foreign-leaders> y LEONARD, Ben. «Biden and Boris Johnson talk alliance, climate, Covid». 23 de enero de 2021. https://www.politico.com/news/2021/01/23/biden-boris-johnson-phone-call-461680?utm_medium=Social&utm_source=Twitter#Echobox=1611486094.

¹³ «Paris says Biden, Macron in agreement on Covid-19, climate change». *The Business Times*, 25 de enero de 2021. <https://www.businesstimes.com.sg/government-economy/paris-says-biden-macron-in-agreement-on-covid-19-climate-change>.

pero reconoció la dificultad para superar diferencias en cuestiones como el gasoducto ruso Nord Stream 2¹⁴.

Putin felicitó a Biden por su victoria con casi tres meses de retraso. Según el Kremlin, se comprometieron a «normalizar las relaciones, objetivo que interesa a todos por la responsabilidad de ambos países en la seguridad y estabilidad mundial»¹⁵.

Según Jen Psaki, secretaria de prensa de Biden, el presidente estadounidense deseaba transmitir directamente a Putin su preocupación por las amenazas a la soberanía de Ucrania, la represión de las manifestaciones, la injerencia en las elecciones de otros países y la intensificación de los ciberataques, como los de 2020 contra 18 000 usuarios públicos y privados de la red SolarWinds' Orion desde el equipo Sandworm de la inteligencia militar rusa (GRU), más conocido como Unidad 74455, al que se atribuyen también los ataques a las centrales de energía de Ucrania, a la candidatura de Macron en Francia en 2017, a los JJ. OO. de Corea del Sur en 2018 y a la investigación británica del atentado fallido de 2018 en el Reino Unido contra un exagente ruso¹⁶.

«Desde la perspectiva de un ingeniero de *software*, probablemente puedo decir que (el de SolarWinds) ha sido el ataque más prolongado y complejo que ha visto el mundo», reconocía el 14 de febrero en el programa *60 Minutes* de la CBS el presidente de Microsoft, Brad Smith¹⁷.

El 25 por la noche, pocas horas antes de su conversación telefónica —a petición del Kremlin, según la Casa Blanca—, los responsables de Exteriores de los dos países «intercambiaron notas diplomáticas para prorrogar el nuevo tratado START», el último pacto nuclear bilateral en vigor cuya continuidad Trump había condicionado, sin resultado alguno, a la inclusión del arsenal de

¹⁴ MADHANI, Aamer. «Biden tells Merkel he wants to revitalize Germany Alliance». *Associated Press*, 26 de enero de 2021. <https://apnews.com/article/joe-biden-donald-trump-europe-angela-merkel-germany-952a56d2c084564d92ef051729ea06d6>

¹⁵ LIPTAK, Kavin. «Biden confronts Putin over several issues in first call, White House says». *CNN*, 26 de enero de 2021. <https://edition.cnn.com/2021/01/26/politics/biden-putin-russia-phone-call/index.html>.

¹⁶ BORGER, Julian. «Russian cyber-attack spree shows what unrestrained internet warfare looks like». *The Guardian*, 20 de octubre de 2020. <https://www.theguardian.com/technology/2020/oct/19/russian-hackers-cyber-attack-sprees-tactics>.

¹⁷ «SolarWinds hack was 'largest and most sophisticated attack' ever: Microsoft president». *Reuters*, 15 de febrero de 2021. <https://www.reuters.com/article/us-cyber-solarwinds-microsoft/solarwinds-hack-was-largest-and-most-sophisticated-attack-ever-microsoft-president-idUSKBN2AF03R>.

China. El START, que limita a 1550 las cabezas nucleares de cada país, expiraba el 5 de febrero¹⁸. Putin firmó la prórroga el 29 para su validación en la Duma. Por ser un acuerdo y no un tratado, no necesitaba la aprobación del Senado estadounidense.

En sus dos primeros días como presidente, la Administración Biden exigió a China que deje de presionar a Taiwán con medios militares, diplomáticos y económicos¹⁹, defendió el derecho de los rusos a manifestarse pacíficamente y a la libertad de expresión, y distribuyó un aviso a los estadounidenses en Rusia, recomendándoles no participar en las manifestaciones de ese fin de semana, en las que fueron detenidas unas 3500 personas. Las autoridades chinas y rusas calificaron las acciones del departamento de Estado de «injerencia en sus asuntos internos»²⁰.

El 19 de enero de 2021, ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado que debía confirmarle como secretario de Estado de la Administración Biden, Antony Blinken describió un mundo «de nacionalismos en auge y democracias en regresión, bronca y rivalidad de Rusia, China y otros estados autoritarios, múltiples amenazas a un sistema internacional libre y abierto, y una revolución tecnológica que está transformando todos los ámbitos de nuestras vidas, especialmente en el ciberespacio»²¹.

«A pesar de los cambios, hay cosas que no cambian», añadió. «El liderazgo estadounidense todavía importa, el mundo necesita orden y cuando nosotros no participamos, no lideramos, otros países intentan ocupar nuestro lugar en condiciones contrarias a nuestros intereses y valores, o nadie hace nada y nos encontramos en el caos».

Nueve meses antes, coincidiendo con su victoria en las primarias demócratas, Biden había adelantado en *Foreign Affairs* su plan para recuperar a los aliados y socios abandonados, ignorados o

¹⁸ SANGER, E., David y TROJANOVSKI, Anton. «Biden and Putin Agree to Extend Nuclear Treaty». *The New York Times*, 26 de enero de 2021. <https://www.nytimes.com/2021/01/26/world/europe/biden-putin-nuclear-treaty.html>.

¹⁹ «Estados Unidos reafirma su apoyo a Taiwán». *DW*, 21 de enero de 2021. <https://www.dw.com/es/estados-unidos-reafirma-su-apoyo-a-taiwan/C3%A1n-a-pocos-d%C3%ADas-de-la-investidura-de-biden/a-56329542>.

²⁰ «Amid Protests, Russia Accuses US Of Interfering In Its 'Domestic Affairs'». *NDTV*, 24 de enero de 2021. <https://www.ndtv.com/world-news/russia-accuses-us-of-interfering-in-its-domestic-affairs-2357370>.

²¹ «Secretary of State Nominee Antony Blinken Testimony. The Senate Foreign Relations Committee». 19 de enero de 2021. <https://www.c-span.org/video/?507953-1/secretary-state-nominee-antony-blinken-testifies-confirmation-hearing>.

ninguneados por Trump, reconducir «las mal aconsejadas guerras comerciales con amigos y enemigos que tanto daño causan a nuestra clase media», restablecer el liderazgo estadounidense en la movilización de acciones colectivas contra las nuevas amenazas y, sobre todo, «volver a los valores democráticos que dan fuerza a nuestro país y unidad a nuestro pueblo»²².

Más importante, seguramente, que todos los planes y compromisos es la decisión de la Casa Blanca, conocida el 27 de enero, de suspender las ventas de armas ofensivas aprobadas por Trump a sus dos aliados principales del Golfo, Arabia Saudí y Emiratos, para facilitar su reconocimiento de Israel²³ y sus primeros pasos para reparar las relaciones con los palestinos restableciendo la ayuda a los refugiados retirada por Trump y con dos potencias regionales como Turquía e Irán²⁴.

Más importante también que las promesas han sido los nombramientos. Los de John Kerry como enviado especial para el clima y Robert Malley como enviado especial para Irán son una firme declaración de intenciones. Malley, que formó parte del equipo negociador en Camp David 2 y colaboró durante años con Obama, está en las antípodas de su antecesor, Elliott Abrams²⁵.

Dos meses antes del asalto al Capitolio por miles de seguidores de Trump, la directora del *Economist*, Zanny Minton Beddoes, alejándose de las visiones más pesimistas, veía en la victoria de Biden la posibilidad de poner fin a «una de las presidencias más dañinas y divisivas en la historia de los EE. UU.» y en la pandemia «la oportunidad de un *reseteo* económico y social tan dramático como el de la (llamada) *era progresista* (desde finales del XIX hasta la crisis del 29)»²⁶. La gran cuestión de 2021, añadía, es si «los políticos tendrán agallas para aprovecharla».

²² BIDEN, Joseph. «Why America Must Lead Again. Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump». *Foreign Affairs*, marzo/abril 2020, https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-01-23/why-america-must-lead-again?utm_medium=social&utm_source=twitter_posts&utm_campaign=tw_daily_soc.

²³ «Biden suspends arms sales to Saudi Arabia and UAE». *Financial Times*, 27 de enero de 2021. <https://www.ft.com/content/356df221-251f-4eba-a307-88e485ef1d45>.

²⁴ «No quick fixes for Joe Biden in the Middle East». *Financial Times*, editorial. 31 de enero de 2021. <https://www.ft.com/content/98950dbd-edec-41e7-836f-d1622f2dfab3>.

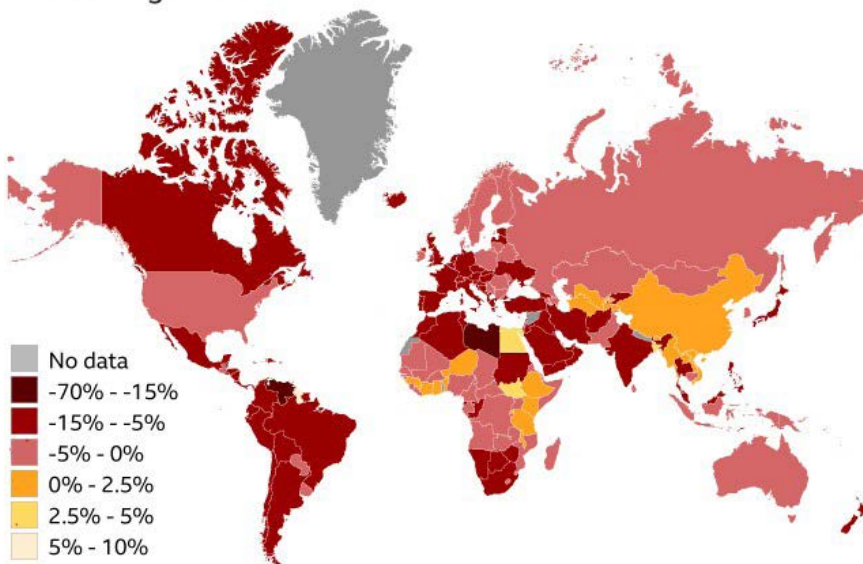
²⁵ GARDNER, David. «New Iran envoy shows Biden is serious about reviving nuclear deal». *Financial Times*, 3 de febrero de 2021 <https://www.ft.com/content/eae24633-844a-4bb5-b5a9-28deead96ab7>.

²⁶ «After the crisis, opportunity». *The World in 2021, The Economist*, p. 13. <https://www.economist.com/the-world-ahead/2020/11/17/after-the-crisis-opportunity>.

Sumando el desplome del PIB global en 2020 y la diferencia entre el crecimiento global previsto antes de la pandemia y después del primer año, el *Economist* calculaba el 9 de enero en unos 10,3 billones de dólares la riqueza perdida en el planeta (en bienes y servicios) por el coronavirus. Una quinta parte de esas pérdidas corresponderían a la eurozona, 1,7 billones a los EE. UU., casi 1 billón a la India...²⁷.

Majority of countries in recession

Real GDP growth



Source: International Monetary Fund

BBC

Fig. 1: Países en recesión según el FMI. Fuente: BBC, 4 de enero de 2021²⁸.

La COVID-19 no solo ha causado el desplome del PIB mundial en 2020 en más de un 4 % (casi el triple en España) según el Banco Mundial y la OCDE²⁹. «Ha cambiado la trayectoria de las tres fuerzas con más impacto en el mundo», añadía Minton Beddoes. «Ha trun-

²⁷ «What is the economic cost of covid-19?». *The Economist*. 9 de enero de 2021. <https://www.economist.com/finance-and-economics/2021/01/09/what-is-the-economic-cost-of-covid-19>.

²⁸ <https://www.bbc.com/news/business-51706225>.

²⁹ PANDEY, Ahutoah. «OECD: Global GDP to return to pre-pandemic levels in 2021». *DW*. 1 de diciembre de 2020. <https://www.dw.com/en/covid-vaccine-coronavirus-global-economic-recovery-for-2021/a-55775341> «Turning hope into reality». *OECD Economic Outlook*, diciembre de 2020. <https://www.oecd.org/economic-outlook/>.

cado la globalización, ha acelerado radicalmente la revolución digital y ha intensificado la rivalidad geopolítica entre China y los EE. UU.».

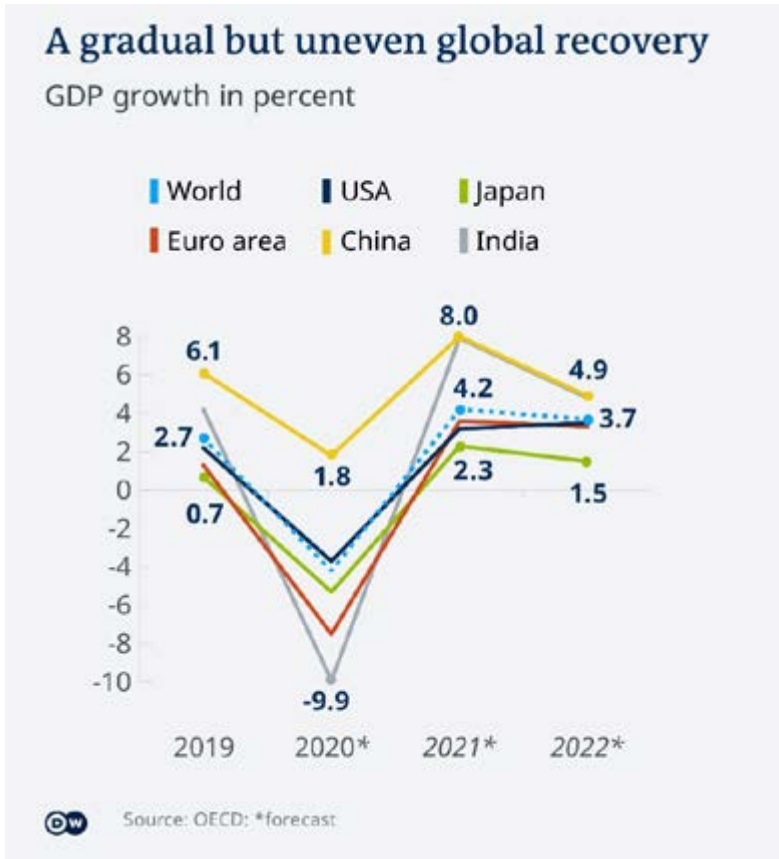


Fig. 2 Previsiones de la OCDE a finales de 2020. Fuente: OCDE, diciembre de 2020.

Al mismo tiempo, ha agravado la desigualdad, una de las lacras más negativas de las últimas décadas, y, poniendo en evidencia la falta de preparación para desastres de probabilidad baja e impacto muy alto como la pandemia más destructiva en un siglo, ha disparado las alarmas sobre el peligro de un desastre para muchos inevitable y de impacto aún mayor, el del cambio climático.

Las previsiones del Banco Mundial³⁰ para 2021 incluían cuatro escenarios, en los que el índice de crecimiento global oscilaba

³⁰ «La economía mundial en 2021». *Banco Mundial*, 5 de enero de 2021. <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2021/01/05/global-economy-to-expand-by-4-percent-in-2021-vaccine-deployment-and-investment-key-to-sustaining-the-recovery>.

entre techos del 5 % y suelos sin concretar por debajo del 0 % en la peor de las hipótesis. «La diferencia fundamental entre esos escenarios es el progreso (y la eficacia) de las vacunas», advertía John Mauldin, cofundador de Mauldin Economics, en *Geopolitical Futures*. «Si todo va bien (con la vacunación), tendremos una recuperación rápida e intensa. Si no, seguiremos en recesión»³¹. Esa era la gran interrogante en los primeros meses de 2021.

«Las vacunas son muy importantes, pero lo es mucho más que un mundo pilotado de nuevo por los EE. UU. aproveche la oportunidad abierta por el impacto (geopolítico, tecnológico, económico, social...) de la pandemia y el cambio en la Casa Blanca», explicaba el 13 de enero la directora del *Economist* en el Chicago Council on Global Affairs³².

«Lo que más me preocupa es que estos desafíos coinciden en 2021 con el comienzo de la era postliberal», respondía el profesor Ivo Daalder. «Hemos vivido —cada uno puede elegir desde cuándo, remontándonos incluso al siglo xvii, desde luego desde el siglo xix— en una sociedad internacional dominada por potencias liberales y me preocupa, sobre todo, la mala gestión de la pandemia, no solo en los EE. UU. sino en casi todas las democracias occidentales, y el iliberalismo en la política estadounidense que condujo a lo ocurrido en Washington el 6 de enero, que, aunque difícil de imaginar, es un corolario lógico del iliberalismo manifestado desde hace mucho tiempo».

»La democracia está a la defensiva, la autocracia a la ofensiva. Nadie ha tenido un 2020 mejor que Xi Jinping en China, nadie, y, si necesitaba algo más, remató el año convenciendo a la UE para cerrar un acuerdo de inversiones sin atender a los deseos expresados por el equipo de seguridad de Biden»³³.

¿Logrará la nueva Administración estadounidense revertir esa tendencia, favorable a China? «Ideológicamente puede, pero me temo que los EE. UU. han perdido la capacidad para dirigir ese proceso», contestaba Daalder. «Mientras los EE. UU., donde un

³¹ MAULDIN, John. «Year of the gripping hand», *Geopolitical Futures*, 8 de enero de 2021. <https://www.mauldineconomics.com/frontlinethoughts/year-of-the-gripping-hand>.

³² «The World in 2021 –New Year, New Normal?», Chicago Council on Global Affairs. 13 de enero de 2021. <https://www.youtube.com/watch?v=PM3QGii1ZDw>.

³³ DAALDER, Ivo, presidente del Chicago Council on Global Affairs. «The World in 2021...», *op. cit.* <https://www.youtube.com/watch?v=PM3QGii1ZDw>.

partido en minoría (el republicano) ha impedido gobernar a la mayoría durante cincuenta años, no reduzcan su déficit democrático..., lo veo muy difícil».

Lejos de mejorar la posición de los EE. UU. frente a China, la política de enfrentamiento comercial de Donald Trump desde 2017 y su pésima gestión de la pandemia han reforzado claramente a China y a su presidente, Xi Jinping. «China se convertirá en la primera economía del mundo en 2028, cinco años antes de lo previsto», anunciaba el Centre for Economics and Business Research (CEBR), con sede en Londres, el 26 de diciembre³⁴.

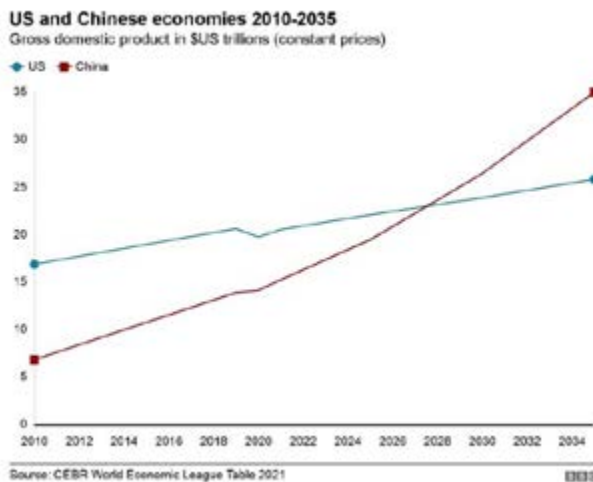


Fig. 3 Las economías de los EE. UU. y de China, 2010-2035. Fuente: CEBR/BBC.

En su último informe anual, el CEBR vaticinaba «una fuerte recuperación de los EE. UU. en 2021, con un crecimiento anual de, aproximadamente, un 1,9 % entre 2022 y 2024, frente a un crecimiento anual de China del 5,7 % hasta 2025 y del 4,5 % entre 2026 y 2030»³⁵. El PIB de China aumentó un 18,3 % en el primer trimestre de 2021 respecto al año anterior, una aceleración récord de la economía del gigante asiático desde que comenzó la pandemia de COVID³⁶.

³⁴ «World Economic League Table (WELT) 2021. Macroeconomic Forecasting». CEBR <https://cebr.com/service/macroeconomic-forecasting/>.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Expansión*, 16 de abril de 2021 <https://www.expansion.com/economia/2021/04/16/60793628e5fdea697b8b4638.html>.

Como explica detalladamente en su capítulo sobre China en este Panorama Estratégico José Pardo de Santallana, la pandemia ha inclinado y acelerado la rivalidad económica, tecnológica y en poder blando entre los EE. UU. y China a favor de los chinos³⁷.

«Por el estado de su economía, la gestión del coronavirus, la campaña de vacunación y su plan quinquenal, enfocado hacia más autarquía, más autosuficiencia y menos dependencia de otros países, sobre todo occidentales, Xi comenzó 2021 con más fuerza y China se siente más segura», subrayaba Ian Bremmer, presidente y fundador del Eurasia Group, a mediados de enero³⁸.

«Desgraciadamente, a los dirigentes chinos les gusta el *mundo G-Cero* [cada país a lo suyo]³⁹ (impulsado por Trump)», añadía. «Así me lo han reconocido varios dirigentes chinos con los que he hablado en las últimas semanas. Es un mundo en el que los EE. UU. pierden influencia y su excepcionalidad, dejan de ser la potencia indispensable y global, y nadie puede poner orden en el sistema». En ese mundo, de fracasar la apuesta de Biden por revertirlo durante los próximos cuatro años, seguiría imponiéndose el mínimo común denominador en gobernanza, derechos humanos y normas. Continuaría la erosión de las instituciones, los valores y las normas internacionales que condujeron a Occidente a la victoria en la Guerra Fría.

«Lo más preocupante», concluye Bremmer, es que, mientras aliados como Alemania, Japón y Canadá conservan casi intactas sus instituciones democráticas, «los EE. UU. han dejado erosionar las suyas durante una generación y se necesitará otra generación, posiblemente, para reconstruirlas o repararlas, lo que no significa volver al punto de partida».

Si Trump hubiera sido reelegido o hubiera impedido la victoria de Biden en los tribunales (lo intentó durante dos meses) o por la fuerza (lo intentó el 6 de enero), el pesimismo de Daalder y Bremmer estaría más que justificado. Tras su doble derrota frente a las instituciones, tiene más sentido el optimismo moderado de Minton Beddoes.

³⁷ «Chinese economy to overtake US 'by 2028' due to Covid», BBC, 26 de diciembre de 2020, <https://www.bbc.com/news/world-asia-china-55454146?xtor=AL-72-%5B-partner%5D-%5Binforadio%5D-%5Bheadline%5D-%5Bnews%5D-%5Bbizdev%5D-%5Bisapi%5D>.

³⁸ «The World in 2021...», *op. cit.*, <https://www.youtube.com/watch?v=PM3QGii1ZDw>.

³⁹ «Growth in a G-Zero World. KPMG report», Eurasia Group 2019. <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/xx/pdf/2019/08/growth-in-a-g-zero-world.pdf>.

El mundo seguirá, como señala Bremmer, siendo un *G-Cero*, pero, con los EE. UU. de nuevo en los principales foros internacionales (Acuerdo de París, OMS, OMC, Consejo de los Derechos Humanos de la ONU...) cooperando contra el cambio climático, el rearme, las dictaduras, el proteccionismo y el unilateralismo, será un mundo diferente y previsiblemente mejor que el que nos habrían deparado cuatro años más de Trump en la Casa Blanca.

El 15 de enero el secretario general de la ONU, António Guterres, reconocía que el virus había alcanzado ya a 191 países del planeta. «Las vacunas están llegando con rapidez a los países de altos ingresos», añadía. «A los más pobres, en cambio, no están llegando y algunos países buscan acuerdos por separado, incluso por encima de sus necesidades. Todos los gobiernos tienen la responsabilidad de proteger a sus ciudadanos, pero el *vacunacionalismo* es autodestructivo y retrasará la recuperación mundial. El mundo tiene que actuar con más solidaridad»⁴⁰.

No lo hizo en los primeros meses de la pandemia y seguía sin hacerlo un año después de detectarse los primeros casos en China. El mismo tiempo, doce meses, que las autoridades de Pekín tardaron en permitir el acceso limitado de inspectores de la Organización Mundial de la Salud para investigar los posibles orígenes de esos primeros casos en Wuhan.

«Hemos fracasado hasta hoy colectivamente en el control de los contagios comunitarios y dentro de los hogares», afirmaba el director general de la Organización Mundial de la Salud, Tedros Adhanom Ghebreyesus, en rueda de prensa desde Ginebra ante la aceleración de los contagios en Europa, América y África. «Necesitamos cambiar esta tendencia para reducir la presión sobre hospitales y sanitarios [...] La única salida de esta crisis pasa por compartir los medios disponibles»⁴¹.

El 25 de enero, en el Foro Virtual de Davos, Guterres resumía en una palabra —fragilidad— el estado del planeta a finales de 2020. «Seguimos temiendo», añadía, «una gran ruptura del mundo en dos, con las dos economías más grandes de la Tierra encabezan-

⁴⁰ «As COVID deaths pass two million worldwide, Guterres warns against self-defeating 'vaccinationalism'. UN News, 15 de enero de 2021. <https://news.un.org/en/story/2021/01/1082272>.

⁴¹ Dr. Tedros Adhanom Ghebreyesus. Press briefing. WHO. 15 de enero de 2021. https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019?gclid=CjwKCAiAuoqABhAsEiwAdSkVVKPNFfnZh6-3bTdSMIUAYMaFebd1-KAWH55AuG6cqDwHmj6lp5zfjhoC9WoQAvD_BwE.

do zonas con diferentes divisas dominantes, normas comerciales y financieras distintas, cada una con su internet y estrategias geopolíticas y militares de suma cero»⁴².

2020

El *Washington Post* invitó a sus lectores a finales de diciembre a describir el año en una palabra o frase. Algunos de ellos, maestros y profesores, pidieron a sus alumnos que les ayudaran. Respondieron más de 2000 y las tres palabras con más seguidores fueron «agotador» (*exhausting*), «perdido» (*lost*) y «caótico» (*chaotic*).

«Incansable», «surrealista», «parálisis», «limbo», «desgarrador», «pesadilla», «sueños rotos», «sofocante», «irrespirable», «pérdida», «dolor», «tristeza», «perseverancia», «paciencia» e «improvisación» recibieron también muchos apoyos⁴³.

Los lexicógrafos del diccionario de inglés de Oxford, que en 2018 eligieron «tóxico» y en 2019 «emergencia climática» como las palabras más representativas de los dos años anteriores, en 2020 no se atrevieron a elegir solo una por la sacudida provocada en los primeros doce meses de la COVID-19, los disturbios raciales y los desastres naturales. En lugar de un término o de una expresión, como siempre, optaron por docenas de ellos, entre los que destacan «*Black lives matter*», «coronavirus», «confinamiento», «distancia social», «supercontagiador», «transmisión comunitaria», «covidiota», «quedarse en casa», «cierre», «reapertura» y «racismo sistémico»⁴⁴.

Unidad y democracia fueron los términos más repetidos en su discurso inaugural como 46.º presidente de los EE. UU., el 20 de enero, por Joe Biden, el segundo presidente católico y el de más edad que accede a la Casa Blanca. Resumen perfectamen-

⁴² «Secretary-General's special address at Davos Agenda», 25 de enero de 2021. <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2021-01-25/secretary-generals-special-address-davos-agenda-delivered>.

⁴³ «The Washington Post asked readers to describe 2020 in one word or phrase. Here's what they said». *The Washington Post*. 18 de diciembre de 2020. https://www.washingtonpost.com/graphics/2020/lifestyle/2020-in-one-word/?itid=lb_2020-in-opinions_enhanced-template_8.

⁴⁴ «Oxford's defining words of 2020...», *NPR*. 23 de noviembre de 2020. <https://www.npr.org/2020/11/23/938187229/oxfords-defining-words-of-2020-blursday-systemic-racism-and-yes-pandemic#:~:text=The%20pandemic%2C%20racial%20unrest%20and,%22%20and%20%22systemic%20racism.%22>.

te los dos desafíos principales que, agravados por la pandemia más devastadora en un siglo y cuatro años destructivos de la Administración Trump, condicionaban las posibilidades del nuevo presidente de curar las profundas heridas internas y reparar las alianzas externas, sus dos objetivos prioritarios⁴⁵.

*Current History*⁴⁶, la publicación más antigua (desde 1914) dedicada exclusivamente a relaciones internacionales en los EE. UU., con nueve ediciones anuales —siete de ellas dedicadas a cada una de las principales regiones del mundo y dos a los desafíos y tendencias globales más importantes de cada año—, ha recogido siempre, con dos meses de retraso al final de cada número, una cronología de los hechos internacionales más importantes del mes.

La cronología de enero de 2020, publicada en la edición de marzo, terminaba con el acuerdo del Brexit alcanzado el 31 de enero por la UE y el Reino Unido, que dejaba paso a otro periodo de once meses para cerrar un acuerdo comercial y reducir los daños inevitables causados por la salida británica de la Unión tras 47 años.

El 30 de enero, apenas dos meses después de detectarse el primer caso de coronavirus en Wuhan (China), la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaraba una emergencia sanitaria global. Para entonces se habían confirmado 213 muertes y unos 9800 contagios, casi todos en China.

El 26 de enero, en las elecciones legislativas, Perú entraba en un periodo de gran incertidumbre al lograr escaños nueve partidos, todos ellos con menos del 10 % del voto.

El 23 de enero, las autoridades mexicanas detenían a ochocientos emigrantes centroamericanos en la frontera con Guatemala, impedían el paso a unos 4000 con gases lacrimógenos y deportaban a centenares tras las amenazas de represalias de Trump si no cortaban radicalmente su paso.

El 15 de enero Trump y el vice primer ministro chino, Liu He, firmaban en la Casa Blanca la llamada «fase uno» de un acuerdo para frenar la guerra comercial de los tres años anteriores, redu-

⁴⁵ BLAKE, Aaron y SCOTT, Eugene. «Joe Biden's inauguration speech transcript, annotated». *The Washington Post*. 20 de enero de 2021. <https://www.washingtonpost.com/politics/interactive/2021/01/20/biden-inauguration-speech/>.

⁴⁶ *CurrentHistory*. <https://online.ucpress.edu/currenthistory/article/119/815/120/110419/January-2020>.

ciendo algunas de las sanciones, manteniendo la mayor parte de los aranceles y comprometiéndose China a aumentar en 200 000 millones de dólares sus compras en los EE. UU.

El mismo día el presidente ruso, Vladímir Putin, anunciaba la sustitución del primer ministro y enmiendas constitucionales, tras un referéndum, para limitar a dos los mandatos presidenciales, reforzar el Consejo de Estado y asegurarse su continuidad al frente del país cuando termine su actual mandato en 2024.

En los primeros quince días del año, *Current History* destacaba también la elección por Nicolás Maduro de su lacayo Luis Parra al frente de la Asamblea Nacional de Venezuela en lugar del opositor Juan Guaidó, la reelección de la soberanista Tsai Ing-wen como presidenta de Taiwán, la elección en España del primer Gobierno de coalición desde el fin de la dictadura, el despliegue de las primeras tropas turcas en Libia en apoyo del Gobierno del Acuerdo Nacional en Trípoli, el retorno de Sebastian Kurz a la cancillería de Austria con otro Gobierno de coalición (esta vez con los verdes en lugar de la extrema derecha), el refuerzo de la misión militar francesa en el Sahel, de 4500 efectivos, con otros 220 y el enésimo enfrentamiento entre los EE. UU. e Irán con el asesinato del general iraní Kassem Soleimani, jefe de Al Quds, la fuerza de élite de la Guardia Revolucionaria de Irán, junto al aeropuerto de Bagdad con misiles lanzados desde un dron⁴⁷.

Las noticias de febrero se abrían con un balance de la pandemia, que en un mes había contagiado ya a más de 83 000 personas y causado la muerte de unas 3000 en docenas de países, desde Italia a Brasil, Sudáfrica, Japón y los EE. UU., con confinamientos masivos, el desplome económico en China y los primeros cierres de escuelas en algunos estados norteamericanos.

En el primer proceso de *impeachment* contra Trump, el 6 de febrero de 2020, el Senado estadounidense —por 52 votos contra 48— declaraba inocente al presidente de la acusación de abuso de poder y —por 53 contra 47— de la acusación de obstrucción del Congreso tras haber intentado utilizar a Ucrania para destruir la candidatura de Joe Biden.

Un año después, un Senado renovado, con igualdad de escaños entre los dos partidos, decidía abrir el 8 de febrero de 2021 el segundo proceso de *impeachment* solicitado por la Cámara de

⁴⁷ Noticias publicadas en *Current History*, vol. 119, n.º 815. Marzo de 2020. <https://online.ucpress.edu/currenthistory/issue/119/815>.

Representantes contra Trump⁴⁸. ¿Se atreverían diecisiete republicanos a sumarse a los demócratas para alcanzar la mayoría necesaria de dos tercios e inhabilitar al expresidente para cualquier cargo político? Muy improbable. No obstante, Trump ya es el único presidente estadounidense procesado dos veces. Ninguno de los cuatro anteriores, incluido el de 2020 contra Trump, concluyó con la condena y expulsión de un presidente de la Casa Blanca. Nixon se fue antes de que lo echaran.

Todas las demás noticias de febrero —reelección del presidente afgano Ashraf Ghani y el acuerdo Talibán-EE. UU. en Doha, la ocupación militar de la Asamblea salvadoreña por el presidente Bukele, la dimisión de la presidenta de la CDU alemana Annegret Kramp-Karrenbauer, el reforzamiento del ala más dura en las elecciones del Parlamento iraní, el nombramiento de un nuevo primer ministro en Irak, la victoria del Sinn Fein en las legislativas de Irlanda, la anulación por el Constitucional de las presidenciales en Malawi de mayo de 2019, el triunfo del partido anticorrupción en las parlamentarias de Eslovaquia y las dificultades crecientes del ejército turco para controlar el norte de Siria ocupado a finales del año anterior— empezaban a quedar ensombrecidas por el avance incontrolado del coronavirus.

En pocos días, a mediados de marzo, esa sombra se había convertido en un eclipse total. Con casi un millón de infecciones y más de 40 000 fallecidos, el 31 de marzo, con China empezando a controlar el desastre nacional mientras se multiplicaban los confinamientos totales o parciales y se paralizaban las economías de los principales países occidentales, cualquier noticia no relacionada con la pandemia más destructiva en cien años apenas recibía ya atención alguna. Las terceras elecciones israelíes en un año, el choque entre Rusia y Arabia Saudí en la OPEP del 7 de marzo «que, con la caída de la demanda, hundió durante meses el precio del crudo», la dimisión del primer ministro iraquí, la inauguración del nuevo presidente uruguayo Luis Lacalle, la contraofensiva turca contra el ejército sirio y el alto el fuego pactado con Rusia el 5 de marzo pasaron casi desapercibidas.

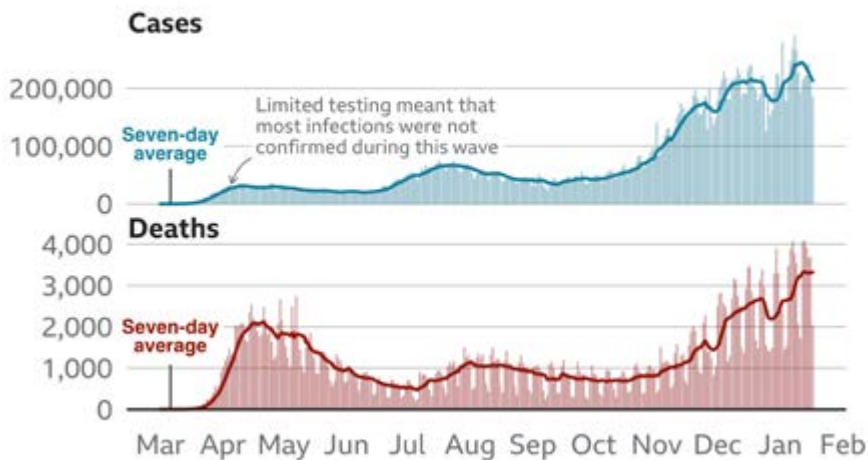
En abril empezaron a cancelarse o aplazarse elecciones y foros —las que se mantuvieron, como en Corea del Sur, con estrictas medidas de seguridad sanitaria—, los laboristas sustituyeron a Jeremy Corbyn por Keir Starmer al frente del partido, los llama-

⁴⁸ «Trump impeachment: Senate trial delayed until next month». *BBC World*. 23 de enero de 2021. <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-55761044>.

mientos de la ONU a un alto el fuego en los principales conflictos regionales apenas tuvieron impacto alguno y, desoyendo a sus principales científicos, Trump daba por superado lo peor de la pandemia en EE. UU.

Cuando, nueve meses después, subía por última vez, camino de su nueva residencia en Florida, al helicóptero presidencial, habían muerto más de 400 000 estadounidenses y las cifras no dejaban de crecer. Por ello, diez de las quince primeras órdenes ejecutivas o decretos firmados por Biden en su primer día de presidente, el 20 de enero, fueron medidas urgentes contra la pandemia⁴⁹.

Number of daily reported cases and deaths in the US



Source: COVID Tracking Project

BBC

Fig. 4 Muertos y contagios diarios en EE. UU. de marzo de 2020 a enero 2021. Fuente: BBC.

Aparte del desafío sanitario, Biden se hacía cargo de «una economía con diez millones de empleos perdidos en 10 meses, dos de cada tres niños sin clases presenciales [...] profundas divisiones sobre la justicia racial y un rencor exacerbado envenenando la fe en su democracia»⁵⁰.

⁴⁹ «Biden signs 10 executive orders as part of 'wartime' Covid plan». *BBC World*. 20 de enero de 2021. <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-55750884>.

⁵⁰ «After the chaos of the Trump era, what can Joe Biden hope to achieve?». *The Economist*. 23 de enero de 2021. <https://www.economist.com/briefing/2021/01/23/after-the-chaos-of-the-trump-era-what-can-joe-biden-hope-to-achieve>.

Mientras el Consejo de Seguridad de la ONU seguía inoperante por el enfrentamiento entre los EE. UU., China y Rusia, la UE, sin apenas competencias sanitarias, y el G-20, espoleado por las principales organizaciones financieras internacionales (FMI y Banco Mundial), comenzaban a reaccionar en abril frente a la catástrofe global.

Con meses de retraso, la UE respondió con una hoja de ruta⁵¹ que, superados los vetos de los iliberales del Este en la cumbre de diciembre, la última copresidida por Angela Merkel, fructificó en el plan de recuperación más ambicioso y solidario en la historia de la Unión⁵². El G-20 dio luz verde a un plan de acción para 2021⁵³ y a una iniciativa de apoyo a los países más endeudados⁵⁴, pero ambos se vieron frenados desde el primer día por el bloqueo de la Administración Trump y la preferencia china por los pactos bilaterales⁵⁵.

El Institute of International Finance (IIF) advertía en noviembre que la economía mundial se enfrentaba a la amenaza de «un tsunami de deuda» por las obligaciones de más de 15 billones de dólares contraídas por Gobiernos y empresas privadas en los diez meses anteriores. En los países en desarrollo la deuda en ese tiempo había aumentado un 26 %, mientras los ingresos fiscales se habían desplomado. El FMI reconocía el riesgo de quiebra de al menos 35 países si no se intervenía con rapidez⁵⁶. «La deuda de las 30 economías emergentes más grandes aumentó en un 30 %

⁵¹ SYRETT, Keith. «The Commission Roadmap on Covid-19: is the EU Finding the Route or Continuing to Lose the Way?» *Bridge*. 7 de mayo de 2020. <https://bridgenetwork.eu/2020/05/07/1358/>.

⁵² «Plan de recuperación para Europa». Comisión Europea. https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_es.

⁵³ «Thepandemiccrisisresponseisalong-termmarathon...» *VOXEU*. 14 dediciembrede2020. <https://voxeu.org/article/some-key-principles-drive-g20-economic-policy-response-2021>.

⁵⁴ «G20 nations close in on debt deal for poor countries». *Financial Times*, 12 de abril de 2020. <https://www.ft.com/content/30321fc4-e77c-4688-8d87-ef344108ed6b>. «G20 agrees debt relief for low income nations». *Financial Times*, 15 de abril de 2020. <https://www.ft.com/content/5f296d54-d29e-4e87-ae7d-95ca6c0598d5>.

⁵⁵ «Let them eat debt: The G20's disappointing response...» Atlantic Council. 22 de octubre de 2020. <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/let-them-eat-debt-the-g20s-disappointing-response-to-the-pandemic-in-developing-countries/>.

⁵⁶ GARVER, Rob. «As Pandemic Rages, Debt Burden on Developing Nations Grows». *VOA*. 12 de diciembre de 2020. <https://www.voanews.com/covid-19-pandemic/pandemic-rages-debt-burden-developing-nations-grows>.

de su producto interior bruto entre enero y septiembre, alcanzando casi el 250 por ciento del PIB», advirtió el IIF⁵⁷.

Previsiones del 'Financial Times'

1. Tras reconocer el fracaso de casi todos los observadores (políticos, económicos y periodísticos) en anticipar el tsunami de la pandemia que, en enero de 2020, se había expandido ya desde Wuhan, en China, por docenas de países, el *Financial Times*, respondía a veinte interrogantes sobre 2021.
2. ¿Anunciará en el nuevo año la OMS el final de la emergencia sanitaria pública global que declaró el 30 de enero de 2020, cuando se habían confirmado menos de cien contagios en China y ningún fallecimiento todavía fuera de China? No, respondía, aunque se logre rebajar sustancialmente el número de contagios en los próximos doce meses.
3. ¿Se conseguirá vacunar a la mayor parte de los 5000 millones de adultos del planeta? Tampoco, contestaba, y los resultados en las primeras semanas del año parecían darle la razón.
4. ¿Se consolidará la mayoría conservadora de Boris Johnson frente a los laboristas en el Reino Unido? «No», pero «tampoco lo tendrá fácil la oposición, salvo que los ciudadanos se convenzan de que tanto los efectos negativos del Brexit como de la pandemia son culpa del Gobierno». Esto se pondrá a prueba en las elecciones locales de mayo.
5. ¿Habrán nuevo referéndum de independencia en Escocia? «No en 2021, pero sí una crisis constitucional si, como es probable, el Partido Nacional Escocés (partidario de volver a la UE) consigue la mayoría en las legislativas escocesas», previstas para el 6 de mayo.
6. ¿Estará el Partido Verde en la próxima coalición de Gobierno alemana? «Sí, ninguna coalición parece plausible sin ellos tras las elecciones convocadas para el 26 de septiembre».
7. ¿Se atreverá la Comisión Europea a acusar a algún miembro de violar las normas sobre el uso de los fondos comunitarios? «No [...] mientras el Tribunal de Justicia europeo no se pronuncie sobre su legalidad».

⁵⁷ WHEATLEY, Jonathan. «Debt dilemma: how to avoid a crisis in emerging nations». *Financial Times*, 20 de diciembre de 2020. <https://www.ft.com/content/de43248e-e8eb-4381-9d2f-a539d1f1662c>.

8. ¿Será Joe Biden un *pato cojo* en la Casa Blanca? «No», señalaba el corresponsal jefe del diario en Washington D. C. «Pero no le será fácil sacar adelante las grandes reformas en el Senado», añadía antes de conocer el resultado de Georgia que, el 5 de enero, dio los dos escaños que necesitaban los demócratas para recuperar, por el voto de calidad de la vicepresidenta, la mayoría mínima. Gracias a esa ajustadísima victoria, a primeros de marzo el nuevo Congreso aprobaba el *plan de rescate* de Biden de 1,9 billones de dólares⁵⁸.
9. ¿Firmarán un acuerdo comercial los EE. UU. y China? «No. Veremos un tono mucho más conciliador entre la nueva Administración Biden y Pekín, pero es improbable que se resuelva ninguno de los principales contenciosos bilaterales: desde las violaciones de las normas laborales de la OMC a las normas regulatorias de las grandes tecnológicas y de la economía digital. Biden no puede parecer blando con el *Reino del Centro* para no perder apoyo en las elecciones de medio mandato en 2022».
10. Será el reto más importante en seguridad y política exterior de Biden, catapultado a la victoria por una coalición demócrata completamente dividida sobre cómo actuar frente a China.
11. ¿Seguirán las manifestaciones multitudinarias en Hong Kong? «No». Las redadas masivas de disidentes tras la imposición de la nueva ley de seguridad nacional el 30 de junio de 2020⁵⁹, que criminalizó las protestas y las críticas como «actos de secesión, subversión, terrorismo y colusión», y las penalizó con condenas de hasta cárcel de por vida, es un factor disuasivo poderoso.

Las previsiones siguientes tienen que ver con India, Venezuela, Irán, Etiopía, el racismo, el coche eléctrico, los mercados, las bolsas, el empleo, las emisiones globales de carbono y los precios del petróleo.

El precio de petróleo, prevé el diario más influyente de Europa, se mantendrá por encima de los 50 dólares por barril si la vacunación avanza rápido y no se rompen los últimos pactos de los productores como ocurrió entre Arabia Saudí y Rusia en la pri-

⁵⁸ «Senate passes Biden's \$1.9 trillion coronavirus relief bill after voting overnight on amendments...». The Washington Post, 7 de marzo de 2021. <https://www.washingtonpost.com/us-policy/2021/03/06/biden-stimulus-covid-relief/>.

⁵⁹ «Hong Kong security law: What is it and is it worrying?». BBC World. 30 de junio de 2020. <https://www.bbc.com/news/world-asia-china-52765838>.

mavera de 2020. De 42 dólares en septiembre de 2020, un alivio para importadores como España, a primeros de marzo de 2021 el barril de Brent rozaba ya los 70 dólares.

El acuerdo nuclear con Irán será difícil de restablecer en su forma original, aunque Biden haya vuelto al grupo que lo aprobó en 2015, Nicolás Maduro no está en una posición más débil en 2021 que en 2020, al contrario, y la India, en los cálculos del *FT*, puede crecer hasta un 10 % este año tras la pérdida de un 9 % de su PIB en 2020.

Si el valor en bolsa de las cinco tecnológicas más importantes de los EE. UU. rebasó los 8 billones de dólares y el S&P subió un 15 % en 2020 a pesar de todas las calamidades y, en parte, gracias a ellas, es difícil que en 2021, por mal que sigan yendo las cosas en muchos países, el quinteto AMAFA (Apple, Microsoft, Amazon, Facebook y Alphabet) y el S&P se resientan gravemente, salvo que se produzca una escalada de la inflación o se aprueben serias medidas regulatorias de las tecnológicas por las principales potencias como muchos vienen exigiendo en China, Europa y Norteamérica para poder mantener el estado de bienestar y revertir la creciente desigualdad en la sociedad internacional⁶⁰.

Desigualdad

Como señala el nobel de economía de 2015, Angus Deaton, la creciente desigualdad, acelerada por la pandemia, «tiene mucho que ver con el empleo»⁶¹. Las restricciones económicas y laborales impuestas para frenar los contagios golpearon desde el primer día, sobre todo, a los trabajadores más pobres —unos 2000 millones de empleados en el sector informal de la economía— y a los 600 millones que trabajan, según la Organización Internacional del Trabajo, en el llamado *hospitality sector*, en su mayor parte dependientes del turismo, los viajes y la hostelería. En el capítulo sobre América Latina de este panorama, el profesor y embajador Jorge Heine lo explica muy bien en el contexto de esa región.

Según el FMI, la desigualdad entre naciones y en el interior de ellas ha aumentado mucho más en el primer año de la pandemia

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ ROMEL, Valentina. «How the pandemic is worsening inequality». *Financial Times*. 31 de diciembre de 2020. <https://www.ft.com/content/cd075d91-fafa-47c8-a295-85bbd7a36b50>.

que en crisis económicas y financieras anteriores. Se ha perdido una década de progreso en muchos países.

A diferencia de la peste negra que asoló en el siglo XIV Europa, acabando con la mitad de sus habitantes y reduciendo drásticamente las desigualdades en ingresos y riqueza al multiplicar la demanda de mano de obra y abaratar el acceso a propiedades de familias nobles golpeadas por la pandemia, la COVID-19, por ahora, ha tenido el efecto contrario. Todos los estudios realizados indican que «están aumentando las diferencias existentes entre generaciones, regiones, países y trabajadores según su género, formación, acceso a las nuevas tecnologías y etnia»⁶².

La mayor parte de los países se están enfrentando a la pandemia en condiciones sanitarias, laborales, de infraestructuras... inadecuadas, pero el elefante en la habitación que lo agrava todo es la extrema desigualdad de ingresos, que, según *Time* y las investigaciones de Rand Corp., ha supuesto solo en los EE. UU. desde 1975 «el desvío de unos 50 billones de dólares» de la clase media y media-baja a la de mayores ingresos⁶³.

Los diez multimillonarios más ricos del mundo aumentaron su riqueza en 2020, según Bloomberg, en 319 000 millones de dólares y la mayor parte de esas ganancias fueron a parar a los dueños de las tecnológicas que, en oligopolio o cuasi monopolio, dominan el mercado⁶⁴. Si, como hemos señalado al comienzo de esta introducción a partir de los cálculos de la OCDE y del *Economist*, el PIB global se ha desplomado y los beneficios de los más ricos se han multiplicado, la desigualdad ha aumentado en la misma proporción.

«Seiscientos sesenta multimillonarios estadounidenses hoy controlan 4,1 billones de dólares —dos tercios de lo que dispone el 50 por ciento de la población de los EE. UU.—», tuiteaba Ian Bremmer, profesor, presidente y fundador de Eurasia Group, el 27 de

⁶² STRAUSS, Delphine. «Pandemic hits poor hit hardest as inequality rises». *Financial Times*, 3 de noviembre de 2020. <https://www.ft.com/content/750eb552-639e-4fa0-941b-4f3f57f1a8d4>.

⁶³ HANAUER, Nick y ROLF David M. «The Top 1% of Americans Have Taken \$50 Trillion From the Bottom 90%—And That’s Made the U.S. Less Secure». *Time*. 14 de septiembre de 2020. <https://time.com/5888024/50-trillion-income-inequality-america/> PRICE, Carter C. y Edwards Kathryn A. «Trends in Income From 1975 to 2018». RAND Corp Working Paper. 2020. https://www.rand.org/pubs/working_papers/WRA516-1.html.

⁶⁴ *Ibid.*

enero con cifras del Institute for Policy Studies & Americans for Tax Fairness.

Pandemias, clima y democracia

Estamos en una encrucijada y los profundos cambios del último año pueden quedarse en una tragedia gravísima, pero pasajera, o «ser el comienzo de algo nuevo», señalaba en octubre uno de los principales internacionalistas estadounidenses, Fareed Zakaria. «Podemos continuar como si no hubiera ocurrido nada y arriesgarnos a padecer una cascada de crisis —desde el cambio climático a nuevas pandemias— o tomarnos en serio el reto de una estrategia sostenible de crecimiento [...] a partir de la acción y la cooperación global»⁶⁵.

Para los principales virólogos, el origen exacto del coronavirus (murciélago, pangolín, serpiente, laboratorio...), que a comienzos de 2021 seguía siendo un misterio, tiene una importancia secundaria respecto a la causa que ha multiplicado la transmisión de patógenos de animales salvajes (VHS, ébola, zika, SRAS, H5N1...) a humanos desde mediados del siglo xx y que no tiene visos de detenerse sin un cambio radical en el comportamiento de los seres humanos, que no dejan de destruir el hábitat que nos ha separado de estos patógenos durante muchos siglos. «La deforestación, la urbanización y la industrialización incontroladas han proporcionado a estos microbios medios para llegar al cuerpo humano y adaptarse», advierte Sonia Shah, autora de algunos de los estudios más completos sobre las pandemias⁶⁶.

Epidemiólogos como Javier Sampedro creen que esas teorías tienen «unos cimientos muy frágiles» por dos razones: «las pandemias de los últimos cien años son consecuencia del enorme aumento de la movilidad humana» y, en segundo lugar, «son más viejas que la orilla del río», como lo prueban todas las pandemias

⁶⁵ ZAKARIA, Fareed. «The pandemic upended the present. But it's given us a chance to remake the future». *The Washington Post*. 6 de octubre de 2020. <https://www.washingtonpost.com/opinions/2020/10/06/fareed-zakaria-lessons-post-pandemic-world/?arc404=true>. Texto extraído de su libro *Ten lessons for a Pandemic world*, W. W. Norton & Company. 2020. https://www.amazon.com/gp/product/0393542130/ref=as_li_qf_asin_il_tl?ie=UTF8&tag=washpohgg2020-20&creative=9325&linkCode=as2&creativeASIN=0393542130&linkId=a060526ee69cede7e9acab2e2c2da5d5.

⁶⁶ SHAH, Sonia. «D'où viennent les coronavirus? Contre les pandémies, l'écologie». *Le Monde Diplomatique*, marzo de 2020. pp. 1 y 21. Autora de *Pandemic: Tracking Contagions, from Cholera to Ebola and beyond*. Sarah Crichton Books, New York, 2016.

que se llevaron a cientos de millones mucho antes de que el cambio climático y las otras causas se hubieran dejado notar⁶⁷.

La llegada de Biden a la Casa Blanca y las órdenes ejecutivas que firmó en los primeros días⁶⁸ son un cambio en la dirección correcta, pero una gota en el océano sin las acciones locales, nacionales, regionales y globales a corto, medio y largo plazo que vienen defendiendo los científicos desde finales del siglo pasado sin apenas resultados.

«Hemos perdido ya demasiado tiempo y no podemos perder más», declaró Biden después de la firma. «Pero en 2020 los miembros del G-20 dedicaron un 50 por ciento más de sus planes de rescate a la producción y consumo de combustibles fósiles que de energías bajas en carbono», advertía el secretario general de la ONU, António Guterres, dos días antes en el Foro virtual de Davos⁶⁹.

En una de sus primeras órdenes ejecutivas, Biden encargó al secretario de Defensa y al presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor que incluyan previsiones de riesgo climático en la nueva Estrategia de Defensa Nacional, en 2022, en la próxima directiva de planificación de la defensa y en «otros documentos y procesos de estrategia, planificación y programación relevantes»⁷⁰. España las recoge en sus principales estrategias de seguridad nacional (en 2021 se esperaba la aprobación de la tercera) y en su primera Estrategia de Acción Exterior, que el Consejo de Ministros remitió a Cortes el pasado 26 de enero⁷¹.

La victoria de Biden se recibió en muchos países como un incentivo importante para recuperar el tiempo perdido en la lucha con-

⁶⁷ SAMPEDRO, Javier. «Hijos de supervivientes». *El País*, 6 de marzo de 2021. <https://elpais.com/ciencia/2021-03-05/hijos-de-supervivientes.html>.

⁶⁸ «Bidentosignseriesoforderstotackleclimatechange». *TheHill*. 27 de enero de 2021. <https://thehill.com/homenews/administration/536041-biden-to-sign-climate-executive-actions>.

⁶⁹ «Secretary-General's special address at Davos Agenda». UN Secretary-General, 25 de enero de 2021. <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2021-01-25/secretary-generals-special-address-davos-agenda-delivered>.

⁷⁰ MCLEARY, Paul. «Biden Orders Pentagon To Include Climate Change In New Strategy & War Games». *Breaking Defense*. 27 de enero de 2021. <file:///C:/Users/Felipe/Desktop/Biden%20Orders%20Pentagon%20To%20Include%20Climate%20Change%20In%20New%20Strategy%20&%20War%20Games%20%C2%AB%20Breaking%20Defense%20-%20Defense%20industry%20news,%20analysis%20and%20commentary.html>.

⁷¹ Estrategia de Acción Exterior. Febrero de 2021. <http://www.exteriores.gob.es/portal/es/saladeprensa/multimedia/publicaciones/documentos/estrategia%20de%20accion%20exterior%20castellano.pdf>.

tra el cambio climático, que, según la ONG Charity Aid, intensificó los fenómenos meteorológicos más destructivos en 2020. «Las riadas en China y la India causaron miles de muertos y daños por más de 40 000 millones de dólares, los huracanes e incendios en EE. UU. por unos 60 000 millones, el ciclón Amphan en la bahía de Bengala por 13 000 millones y las plagas de langosta en África por unos 8500 millones»⁷².

Tras un 2020 perdido por la pandemia, si las condiciones sanitarias lo permiten, en 2021 debe acelerarse el trabajo comprometido en París en 2015 con una primera sesión en junio en Bonn, otra en septiembre en Italia, una cumbre internacional convocada por Biden en los primeros cien días de su mandato, negociaciones en las cumbres del G-7 en el Reino Unido y del G-20 en Italia, y la aplazada 26.ª Conferencia Mundial sobre el Clima (COP26) en noviembre en Escocia.

«Será el año de la verdad para el clima», señalaba a *Le Monde* el exministro francés de Exteriores y presidente de la COP21, Laurent Fabius. «Los plazos y las obligaciones están claros por primera vez: los Estados tienen que fijar un objetivo a largo plazo —la neutralidad en emisiones de carbono para 2050—, pero también multiplicar sus esfuerzos a medio plazo, en 2030, y a corto plazo»⁷³.

A la cumbre virtual de Biden, el 22 y 23 de abril, asistieron unos cuarenta dirigentes internacionales, entre ellos los más importantes del mundo, y representantes de las principales organizaciones internacionales.

Biden y sus principales asesores se comprometieron a reducir en la próxima década en un 52 % las emisiones estadounidenses de 2005, lo que exigiría cerrar casi todas las plantas (unas doscientas) de carbón, multiplicar la producción de coches eléctricos (hoy el 2 %) y aumentar sustancialmente la producción de electricidad de fuentes renovables (hoy el 20 %).

Los límites del esfuerzo de la nueva Administración se vieron en la falta de compromisos concretos nuevos por Australia, India,

⁷² MCGRATH, Matt. «Climate change: Extreme weather causes huge losses in 2020». *BBC World*, 27 de diciembre de 2020. <https://www.bbc.com/news/science-environment-55416013>.

⁷³ GARRIC, Audrey. «2021, une année cruciale pour accélérer la lutte contre le dérèglement climatique». *Le Monde*. 5 de enero de 2021. https://www.lemonde.fr/planete/article/2021/01/05/2021-une-annee-cruciale-pour-accelerer-la-lutte-contre-le-dereglement-climatique_6065210_3244.html.

Indonesia, México y Rusia, y por reacciones como la del ministro chino de Exteriores, Wang Yi, advirtiendo que la cooperación de su país dependerá de la respuesta estadounidense a las acciones de Pekín en Hong Kong, Taiwán y Xinjiang⁷⁴.

La noticia más importante para el cambio climático en 2020, por inesperada, fue probablemente el anuncio del presidente chino Xi Jinping en la Asamblea General de la ONU, en septiembre, de que China, origen del 28 % de las emisiones mundiales, se propone alcanzar la neutralidad en carbono en 2060 hagan lo que hagan los demás países. El Reino Unido fue el pionero en ese camino, en junio de 2019, seguido por la UE en marzo del año pasado. Japón, Corea del Sur y, según la ONU, más de 110 países se han sumado al objetivo de cero emisiones para mediados de siglo. Representan más del 65 % de las emisiones globales y más del 70 % de la economía mundial⁷⁵.

Aunque la parálisis temporal de muchas economías y del transporte redujo las emisiones el año pasado, «su impacto en las temperaturas a largo plazo es insignificante», advertía el director ejecutivo del Programa de Medio Ambiente de la ONU, Inger Andersen⁷⁶. Estamos llegando a un punto de no retorno.

Según un nuevo estudio, firmado por nueve científicos y publicado el 25 de enero, la pérdida de hielo en la Tierra ha pasado de unos 760 000 millones de toneladas por año en los noventa a más de 1,2 billones de toneladas por año en la última década, un aumento de más del 60 %. Y todo indica, según los últimos estudios de la NASA sobre Groenlandia, que esta tendencia seguirá acelerándose⁷⁷. Dada la escasa atención prestada por los dirigentes en el pasado al creciente problema de la desigualdad y a informes igual o más alarmantes que el anterior sobre el cambio climático, el economista francés Thomas Piketty y su equipo de

⁷⁴ SENGUPTA, Somini. «Biden's Climate Summit Sets Up a Bigger Test of American Power». *The New York Times*, 23 de abril de 2021. <https://www.nytimes.com/2021/04/23/climate/biden-climate-summit.html?action=click&module=Top%20Stories&pgtype=Homepage>.

⁷⁵ ROWLATT, Justin. «Why 2021 could be turning point for tackling climate change». *BBC World*. 1 de enero de 2021. <https://www.bbc.com/news/science-environment-55498657>

⁷⁶ ANDERSEN, Inger. «Opinion: We are close to the point of no return». *DW*. 4 de enero de 2021. <https://www.dw.com/en/opinion-we-are-close-to-the-point-of-no-return/a-56122609>

⁷⁷ «Earth is now losing 1.2 trillion tons of ice each year. And it's going to get worse». *The Washington Post*, 25 de enero de 2021. <https://www.washingtonpost.com/climate-environment/2021/01/25/ice-melt-quicken-greenland-glaciers/>.

la Escuela de París proponen «revisar las nociones de progreso y crecimiento económicos», y la forma de calcularlos⁷⁸.

«Por primera vez en el siglo XXI», advierte el historiador de Oxford Timothy Garton Ash en su último libro, «hay menos democracias que regímenes no democráticos en los países con más de 1 millón de habitantes»⁷⁹.

Tras entrevistar a unos cuatrocientos periodistas, activistas de derechos humanos y académicos especializados en gobernanza y democracia, Freedom House concluía que «desde el comienzo de la pandemia la democracia y los derechos humanos se habían deteriorado en ochenta países» y presentaba docenas de ejemplos de gobiernos que han aprovechado la COVID-19 para «perseguir y detener a opositores, marginar a minorías y controlar la información»⁸⁰.

El informe global de Freedom House sobre 2020, publicado a primeros de marzo de este año, concluye que, por decimoquinto año consecutivo, las libertades democráticas —medidas mediante diez variables de derechos políticos y quince de derechos civiles—, ha seguido deteriorándose. «Casi un 75 % de la población mundial (7840 millones) vive en países donde el año pasado se volvió a retroceder», tendencia que los autores del informe atribuyen a la influencia negativa de China, a las medidas de excepción justificadas por la pandemia, a la menor presencia de las democracias occidentales en los años de Trump, al aumento de la represión de las protestas y al deterioro de la India, que ha sido rebajada por primera vez a la categoría de países semilibres⁸¹.

Según el último *democracy index* del Economist Intelligence Unit (EIU), solo un 8,4 % de la población mundial vive hoy en democracias plenas de acuerdo con cinco variables: proceso electoral y pluralismo, gobernanza, participación política, cultura demo-

⁷⁸ PICKETTY, Thomas «»The current economic system is not working when it comes to solving inequality» LSE 21 de febrero de 2020. <https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2020/02/21/thomas-piketty-the-current-economic-system-is-not-working-when-it-comes-to-solving-inequality/>.

⁷⁹ GARON ASH, Timothy. «The future of liberalism». *Prospect*. 9 de diciembre de 2020. <https://www.prospectmagazine.co.uk/magazine/the-future-of-liberalism-brexit-trump-philosophy>

⁸⁰ *Democracy under Lockdown*. Freedom House, octubre de 2020. https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-10/COVID-19_Special_Report_Final_.pdf.

⁸¹ *Democracy under siege*. *Freedom in the World 2021*. Freedom House. <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2021/democracy-under-siege>.

crática y libertades civiles. Más de un tercio vive en regímenes autoritarios⁸² (ver figura 5).

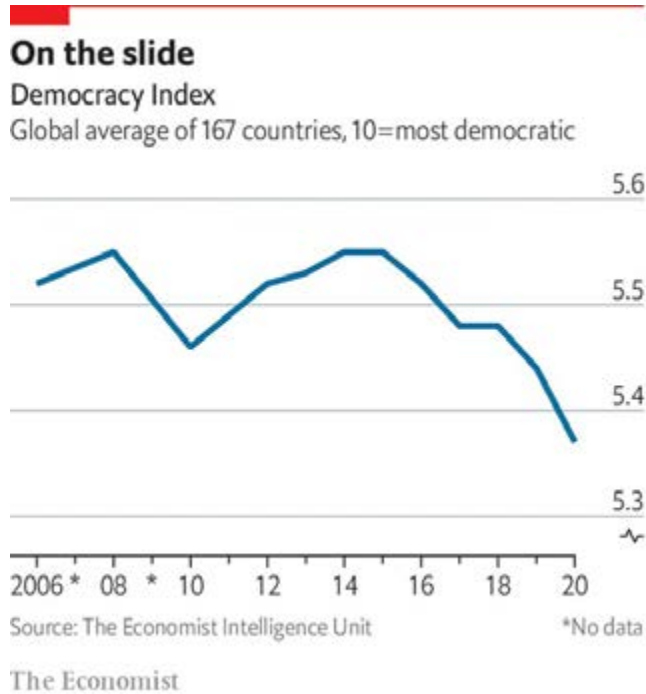


Fig. 5 Democracy index 2020. Fuente: EIU, 3 de febrero de 2021.

Esta regresión democrática no se entiende sin conectar política y economía, como hace el profesor de Harvard Branko Milanovic, especializado en desigualdad, en su último libro, *Capitalism Alone*⁸³.

Aunque la victoria de Biden representa una oportunidad para la renovación liberal, añade, la democracia y sus fundamentos liberales no recuperarán la iniciativa sin respuestas eficaces y creíbles a los más de 74 millones de estadounidenses que votaron a Trump, al Gobierno conservador populista del Reino Unido, a la grave amenaza de Marine Le Pen en la Francia de Emmanuel Macron, a la creciente influencia de los iliberales del Este en la UE, al reforzamiento del modelo autoritario chino y a la probable ace-

⁸² Democracy Index 2020. EIU. https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2020/?utm_source=economist-daily-chart&utm_medium=anchor&utm_campaign=democracy-index-2020&utm_content=anchor-1.

⁸³ Wolf, Martin. «The fading light of liberal democracy». *Financial Times*. 22 de diciembre de 2020. <https://www.ft.com/content/47144c85-519a-4e25-9035-c5f8977cf6fd>.

lización del desempleo, la desigualdad, la inseguridad, la deuda y, quizás, la inflación por la pandemia.

El retorno al multilateralismo, una cumbre o liga de democracias y una política exterior que impulse de nuevo los derechos humanos y el estado de derecho son pasos importantes (Javier Solana no comparte el entusiasmo por una liga de democracias), pero «tendrán poco recorrido si no van acompañados de medidas contra las profundas lacras de nuestra propia democracia», advierte Ivo Daalder, exembajador en la OTAN y presidente del Chicago Council on Global Affairs⁸⁴.

De ahí la importancia de la orden de Biden⁸⁵, el 22 de enero, al FBI, al Departamento de Seguridad Interior y a la nueva directora nacional de inteligencia, Avril Haines, de investigar a fondo la amenaza del extremismo violento dentro de los EE. UU. «Grupos supremacistas blancos fueron responsables de 41 de los 61 ataques y complots (el 67 por ciento) en los primeros ocho meses de 2020», concluye el Center for Strategic and International Studies (CSIS) de Washington⁸⁶.

El proyecto de una liga de democracias puede tener que retrasarse tras la insurrección del 6 de enero en el Capitolio y, para ser creíble como alternativa ideológica a China y Rusia, habrá que afinar mucho en la selección de los miembros del nuevo club y dedicar enormes esfuerzos desde el primer día al triple desafío —desinformación, ciberataques y control de los ciudadanos por las tecnológicas más poderosas— que en los últimos años han desfigurado las democracias más robustas⁸⁷.

En una de las investigaciones más completas que se han hecho sobre las protestas y manifestaciones en el mundo entre 2009 y 2019, el CSIS ha comprobado un aumento anual del 11,5 %.

⁸⁴ DAALDER, IVO. «Will the world still look to America as a champion of democracy?». *Chicago Tribune*. 14 de junio de 2020. <https://www.chicagotribune.com/opinion/commentary/ct-opinion-trump-democracy-capitol-daalder-20210114-f6qegheqknfzpbkkes2a632hu-story.html>.

⁸⁵ «White House Orders Assessment on Violent Extremism in U.S.». *The New York Times*. 22 de enero de 2021. <https://www.nytimes.com/2021/01/22/us/politics/capitol-riot-domestic-extremism.html>.

⁸⁶ GROSS Jenny. «Far-Right Groups Are Behind Most U.S. Terrorist Attacks, Report Finds». *The New York Times*. 24 de octubre de 2020. <https://www.nytimes.com/2020/10/24/us/domestic-terrorist-groups.html>.

⁸⁷ ORTEGA, Andrés. «The alliance for democracy must start at home». Real Instituto Elcano. 12 de enero de 2021. <https://blog.realinstitutoelcano.org/en/the-alliance-for-democracy-must-start-at-home/>.

Si tenemos en cuenta que, entre los vectores que explican ese aumento destacan la conectividad (más de la mitad de los 8000 millones de habitantes del planeta ya están conectados), el paro, las percepciones sobre desigualdad, injusticia y corrupción, la represión, el cambio climático y el deterioro de la democracia, y que todos estos factores están empeorando con la pandemia, la conclusión inevitable es que la presión en la calle no dejará de crecer en los próximos meses⁸⁸.

«¿Qué nos jugamos?», se preguntaba la directora ejecutiva del FMI, Kristalina Georgieva, el 5 de febrero. «Más tensiones sociales. Pueden llamarla una década pérdida, puede que una generación perdida»⁸⁹. Si los países desarrollados no proporcionan más recursos a los de menos ingresos, habrá una «gran divergencia» en el crecimiento global que puede poner en peligro la estabilidad y desatar revueltas sociales durante años.

Como ya ocurrió en la Inglaterra que padeció la peste, en diferentes oleadas desde 1348 y 1666, las plagas van unidas a las protestas y la actual no está siendo diferente. Así lo indican los principales informes publicados sobre las protestas raciales, supremacistas y negacionistas (de la ciencia, de la pandemia, del cambio climático...) más importantes del último año en Europa y en los EE. UU.⁹⁰.

El 20 de enero, en su discurso inaugural, Biden dijo que «la democracia ha prevalecido» y prometió devolver la verdad al lugar que merece en una sociedad democrática. No obstante, advierte la profesora de Harvard Shoshana Zuboff, pionera en las investigaciones del llamado *capitalismo de vigilancia* representado por las principales tecnológicas, «la democracia y la verdad segui-

⁸⁸ BRANNEN, Samuel. «The Age of Mass Protests: Understanding an Escalating Global Trend». CSIS. 2 de marzo de 2020. <https://www.csis.org/analysis/age-mass-protests-understanding-escalating-global-trend>. Véase también el seguimiento que hace de las protestas en el mundo el Carnegie Endowment for International Peace en su *global protest tracker*. https://carnegieendowment.org/publications/interactive/protest-tracker?gclid=CjwKCAiApNSABhAIEiwANuR9YO4EAFiv0Ti_jjd9GD4YH3zgGbmz3ssBhtMkpbhTLDmGDqt_IDY0HxoCYrgQAvD_BwE.

⁸⁹ SHALAL, Andrea. «IMF chief warns of "lost generation" if low-income countries don't get more help», *Reuters*, 5 de febrero de 2021. <https://www.reuters.com/article/imf-economy-int-idUSKBN2A52KB>.

⁹⁰ ALONSO, Ana. «La ira global contra el confinamiento». *El Independiente*. 31 de enero de 2021. https://www.elindependiente.com/internacional/2021/01/31/la-ira-global-contra-el-confinamiento/?utm_source=share_buttons&utm_medium=twitter&utm_campaign=social_share2.

rán gravemente amenazadas hasta que derrotemos al otro golpe (epistémico lo llama) del capitalismo de vigilancia»⁹¹.

Como advertía el Council on Foreign Relations a primeros de marzo, «desde el asesinato de George Floyd en 2020 al ataque al Capitolio en 2021 se han deteriorado el poder del ejemplo de los EE. UU. y la credibilidad de su capacidad para facilitar e impulsar la expansión de la democracia en el mundo»⁹².

Conflictos, riesgos y amenazas

Si resultaba difícil a mediados de abril, al cierre de esta introducción, encontrar algo positivo en el primer año de la pandemia, agravada por el impacto creciente del cambio climático y la política de tierra quemada de Trump en los últimos meses de su mandato, 2021 se presentaba lleno de incertidumbres.

Cada año ACLED, organización no gubernamental especializada en la recogida de datos sobre los principales conflictos identificaba para 2021 —por sus pautas de violencia y riesgo creciente— los diez conflictos siguientes⁹³:

- ETHIOPIA: At risk of multiplying conflicts stretching the capacity of the state.
- INDIA AND PAKISTAN: At risk of increased cross-border violence in Kashmir.
- MYANMAR: At risk of dormant conflicts reigniting.
- HAITI: High risk of increased gang violence amid rising authoritarianism.
- BELARUS: High risk of destabilization as regime, demonstrator, and Russian interests clash. COLOMBIA: High risk of rising violence targeting social leaders and vulnerable groups.

⁹¹ ZUBOFF, Shoshana. «The Coup We Are Not Talking About». *The New York Times*. 29 de enero de 2021. <https://www.nytimes.com/2021/01/29/opinion/sunday/facebook-surveillance-society-technology.html?action=click&module=Opinion&pgtype=Homepage>.

⁹² «Transforming International Affairs Education...» CFR, 8 de marzo de 2021 https://www.cfr.org/report/transforming-international-affairs-education-address-diversity-equity-and-inclusion?utm_source=twtw&utm_medium=email&utm_campaign=TWTW%202021March12&utm_content=Final&utm_term=TWTW%20and%20All%20Staff%20as%20of%207-9-20.

⁹³ «Ten Conflicts to worry about in 2021». ACLED, febrero de 2021. https://acleddata.com/acleddatanew/wp-content/uploads/2021/02/ACLED_10Conflicts_2021_Web_Final.pdf.

- ARMENIA AND AZERBAIJAN: High risk of cross-border violence in Nagorno-Karabakh despite ceasefire.
- YEMEN: High risk of humanitarian fallout amidst the offensive on Marib.
- MOZAMBIQUE: No end in sight for the Cabo Delgado insurgency.
- THE SAHEL: Insurgency and fragile politics at the center of an unabated crisis.

«Está por ver si la COVID-19 influye seriamente en la trayectoria de las guerras principales en Afganistán, Libia, Siria, Yemen y otras partes», señalaba Robert Malley, expresidente del International Crisis Group⁹⁴ y nuevo enviado especial de Biden para Irán.

«Las ramificaciones a largo plazo son otra cosa», añadía. «La pandemia ha precipitado una crisis económica global sin precedentes desde la segunda guerra mundial y ha condenado a la extrema pobreza a otros 150 millones de personas. Aunque el nivel de ingresos y de conflicto no estén directamente relacionados, es más probable que aumente la violencia en periodos de volatilidad económica».

Afganistán, Etiopía, el Sahel, Yemen, Venezuela, Somalia, Libia, Irán-EE. UU., Rusia-Turquía y el cambio climático son, por este orden, los diez focos principales de tensión elegidos por el equipo de Malley para este año.

Para la selección se ha tenido en cuenta el impacto humanitario (Yemen y Venezuela), el riesgo de escalada (Etiopía y Sahel), su importancia geopolítica (Irán-EE. UU., China-India y Rusia-Turquía), la falta de interés internacional (Somalia) o las posibilidades de soluciones diplomáticas. Algunos conflictos, como Afganistán, responden a varios de esos criterios.

«Es complicado precisar la violencia derivada del cambio climático en un año determinado, pero sin medidas urgentes, el peligro [...] no dejará de aumentar», advertía. Algunos de los mejores estudios sobre este punto concluyen que «un aumento de 0,5 grados centígrados eleva el riesgo de conflicto letal entre un 10 y un 20 por ciento»⁹⁵.

⁹⁴ «10 Conflicts to Watch in 2021». International Crisis Group. 30 de diciembre de 2020. <https://www.crisisgroup.org/global/10-conflicts-watch-2021>.

⁹⁵ *Ibid.*

impacto potencial, de una lista con treinta focos de inestabilidad y conflicto seleccionados previamente por los investigadores del CFR. En dicha selección excluyen tendencias globales como el cambio climático y desastres —humanos o naturales— económicos o sanitarios⁹⁷. Contestaron unos 550 y, además de pronunciarse sobre las treinta contingencias propuestas, añadieron otras igual o más importantes. En sus previsiones para 2021, elaboradas a finales de 2020, se repetían 22 de los 30 conflictos de 2020 y se reducía el nivel de tensión en cinco de ellos: EE. UU.-China en el mar del Sur, Rusia-Ucrania, la situación en Centroamérica, la violencia en México y los conflictos entre Turquía y los kurdos. La realidad sobre el terreno en el primer trimestre del año en casi todos ellos apuntaba más bien a un empeoramiento en casi todos ellos, en particular en los dos primeros.

Con esos criterios describieron como la contingencia más grave por impacto y probabilidad, igual que en 2019, el riesgo de reanudación de las pruebas nucleares y de misiles de Corea del Norte que precipitaría nuevas tensiones militares en la península coreana. El 25 de marzo Corea del Norte desafiaba a la nueva Administración Biden con el lanzamiento de dos misiles balísticos⁹⁸.

En la misma categoría, con alta probabilidad e impacto moderado, se incluye un aumento de la violencia y de la inestabilidad política en Afganistán que daría al traste con el proceso de paz, la intensificación de los combates en Siria y un empeoramiento de la situación en Venezuela. Tras consultar con los aliados, el Congreso, el Pentágono, los servicios secretos y el Gobierno afgano, desoyendo la opinión de los mandos militares y responsables de inteligencia, casi tres meses después de su toma de posesión, Biden anunciaba el 14 de abril la retirada de los más de 2500 efectivos estadounidenses todavía en Afganistán entre el 1 de mayo y el 11 de septiembre de este año⁹⁹. A primeros de mayo, coincidiendo con el inicio de la retirada estadounidense, los talibanes intensificaban sus ataques en numerosas provincias. Según el general Mark Milley, presidente de la Junta de Jefes del Estado Mayor estadounidense, entre 80 y 120 ataques diarios

⁹⁷ STARES, Paul B. *Preventive Priorities Survey 2021*. CFR. https://cdn.cfr.org/sites/default/files/report_pdf/pps_2021_01.14.2021_onlineversion.pdf.

⁹⁸ «North Korea claims 'new tactical guided' missiles launched». 26 de marzo de 2021 <https://www.bbc.com/news/world-asia-56533260>.

⁹⁹ «Biden's risky Afghanistan withdrawal». *Financial Times*, 18 de abril de 2021. <https://www.ft.com/content/afdf0907-cf92-4327-b85a-e38a722db37a>.

contra objetivos del Gobierno afgano¹⁰⁰. Para reducir los riesgos de la retirada, la Administración Biden podría adelantar la fecha final de la retirada del 11 de septiembre al 4 de julio¹⁰¹.

El resto de los casi 10 000 soldados de la OTAN desplegados en el país, entre ellos veinte españoles, hará lo mismo. «Traer a las tropas a casa no es estrategia, sino un sueño», escribía John Bolton, en *Foreign Policy* cinco días después. «La retirada total es un costoso error y un fracaso de liderazgo»¹⁰². En declaraciones en el Congreso, el jefe del US Central Command (Oriente Medio), general Frank McKenzie, advertía que la lucha contra el terrorismo y la insurgencia en Afganistán «será más difícil, si no imposible»¹⁰³.

Con grave impacto y probabilidad moderada a corto plazo el CFR señalaba nuevas presiones políticas y económicas de China sobre Taiwán, que pueden desembocar en una grave crisis con los EE. UU.; una confrontación armada entre Irán y los EE. UU. o uno de sus aliados (Israel); un ciberataque muy destructivo contra infraestructuras críticas; el aumento de la tensión militar entre Rusia y la OTAN por interferencias o intimidación rusa de algún miembro de la Alianza; y la posibilidad de otro ataque terrorista masivo contra los EE. UU. o algún aliado (ver figura 7).

«Me preocupa que [China] está acelerando sus ambiciones para sustituir a los EE. UU. y nuestro liderazgo en el sistema internacional [...] para 2050», decía el almirante Philip Davidson, responsable del Pentágono para Asia-Pacífico, a comienzos de marzo en el Comité de las Fuerzas Armadas del Senado. «Taiwán es claramente uno de sus objetivos previos

¹⁰⁰ «US sends warplanes to protect Afghan withdrawal». *BBC World*, 7 de mayo de 2021, <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-57017782>

¹⁰¹ «Le retrait américain d'Afghanistan avancé au 4 juillet pour sauver le processus de paix». *Le Monde*, 6 de mayo de 2021. https://www.lemonde.fr/international/article/2021/05/06/le-retrait-americain-d-afghanistan-avance-au-4-juillet-pour-sauver-le-processus-de-paix_6079338_3210.html.

¹⁰² Ver artículo en <https://foreignpolicy.com/2021/04/19/biden-afghanistan-troop-withdrawal-taliban-al-qaeda-war-on-terror-pakistan-iran-nato/> Bolton fue jefe de Seguridad Nacional de Trump entre abril de 2018 y septiembre de 2019.

¹⁰³ «Afghan withdrawal will make terrorism fight harder, says top US general in the Mid-east». AP, publicado por *Military Times* el 21 de abril de 2021. https://www.militarytimes.com/news/pentagon-congress/2021/04/20/afghan-withdrawal-will-make-terrorism-fight-harder-says-top-us-general-in-the-mideast/?utm_source=Saillthru&utm_medium=email&utm_campaign=EBB%2004.21.21&utm_term=Editorial%20-%20Military%20-%20Early%20Bird%20Brief.



Figura 7. Los focos de conflicto más graves, por impacto y probabilidad en 2021.

y creo que la amenaza se hará realidad en este decenio, en concreto en los próximos seis años»¹⁰⁴.

En la segunda categoría, con alta probabilidad pero escaso impacto, el CFR mencionaba solo dos casos en 2021: la intensificación de los conflictos intercomunales y etnonacionalistas en Etiopía y el deterioro de la crisis militar y humanitaria en Yemen. Con el mismo nivel de riesgo, pero con impacto y probabilidad moderados, elegía diez conflictos: Rusia-Ucrania, israelíes-palestinos, Turquía-kurdos, China-India, India-Pakistán por Cachemira, el Líbano, Grecia-Turquía, México por el crimen organizado, Centroamérica si no mejoran las condiciones en el llamado triángulo del norte (El Salvador, Guatemala y Honduras) y Bielorrusia.

De probabilidad baja, pero impacto muy grave si se produce, solo aparecía un foco de tensión en 2021: el mar del Sur de China.

En la tercera categoría o nivel de amenaza, con probabilidad moderada e impacto reducido, destacaba ocho conflictos o zonas de

¹⁰⁴ «China could invade Taiwan in next six years, top US admiral warns». The Guardian. 10 de marzo de 2021. <https://www.theguardian.com/world/2021/mar/10/china-could-invade-taiwan-in-next-six-years-top-us-admiral-warns>.

conflicto: Sudán si fracasa la transición política; una escalada de la tensión si se rompen las negociaciones entre Egipto, Etiopía y Sudán por la Gran Presa del Renacimiento en el Nilo; un aumento de los ataques y avances de Al-Shabab en Somalia; el empeoramiento de los conflictos del delta y con Boko Haram en Nigeria; el colapso de los acuerdos de alto de fuego y de las negociaciones en Libia; la ruptura del pacto entre Armenia y Azerbaiyán que puso fin a los enfrentamientos de 2020; creciente inestabilidad política y violencia en el Sahel; y más violencia contra los rohinyás en Birmania¹⁰⁵, riesgo exacerbado por el golpe militar del 1 de febrero y la detención de sus principales dirigentes civiles, incluida la nobel de la paz San Suu Kyi.

Los expertos añadieron otros conflictos¹⁰⁶. Los más citados fueron un aumento de la represión china en Hong Kong, el peligro creciente de enfrentamiento entre los EE. UU. y Rusia en el Ártico, la posibilidad de choques más graves entre China y Japón en el mar de China Oriental por las islas Senkaku/Diaoyu, tensiones en la UE derivadas de los populismos, nueva entradas incontroladas de emigrantes o dificultades pos-Brexit, disturbios sociales en Brasil que pueden provocar un golpe militar, la desestabilización de Arabia Saudí en una nueva sucesión al trono sin acuerdo y un aumento de la violencia y la inestabilidad política en Mozambique.

Las previsiones de amenazas sanitarias, medioambientales, económicas y sociales, como las que publica el Foro Económico Mundial de Davos a comienzos de cada año desde 2006 están resultando mucho más útiles que las que se limitan a guerras y conflictos tradicionales. Basta con leer lo que decía hace quince años, en su primera edición, sobre el riesgo y las consecuencias de «gripes letales» y pandemias¹⁰⁷.

Como cada año, el último informe presenta los diez principales riesgos por probabilidad e impacto y, como viene sucediendo desde 2017, los riesgos medioambientales siguen a la cabeza, aunque las enfermedades infecciosas, en impacto, este año aparecen por delante y las armas de destrucción masiva en tercer lugar, tras «el fracaso de las respuestas al clima» (véase figura 8)¹⁰⁸.

¹⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶ «Myanmar military seizes control and detains de-facto leader Aung San Suu Kyi». *BBC World*. 1 de febrero de 2021. <https://www.bbc.com/news/world-asia-55882489>

¹⁰⁷ SCHWAB, Klaus y ZAHIDI, Saadia. «Preface». *The Global Risks Report 2021. 16th Edition*. <https://www.weforum.org/reports/the-global-risks-report-2021>.

¹⁰⁸ *Ibid.*



Figura 8. Riesgos principales en 2021. Fuente: 16.º Informe de Riesgos Globales, Foro Económico Mundial.

Aportación novedosa de la última edición son, como escribe Raquel Jorge-Ricart para el Real Instituto Elcano, «los nuevos instrumentos y metodologías que abordan ante la urgencia de un ejercicio de prospectiva sólido y continuado que mira más allá de 2021 y pone el foco en los escenarios de 2030 y 2050»¹⁰⁹.

La amenaza nuclear

Cuando algunos de los científicos del Proyecto Manhattan, cuna de la primera bomba nuclear, idearon el *doomsday clock* desde el *Bulletin of Atomic Scientists* en 1947 para representar el riesgo de catástrofe nuclear en el planeta (desde 2007 también la amenaza del cambio climático), situaron sus manecillas a las 12 menos 7 minutos. En enero de 2021, su última actualización, marcaban las 12 menos 100 segundos. Nunca habían estado tan cerca de la medianoche.

«Señal de lo mal preparados que están y de la falta de voluntad de los países y del sistema internacional para hacer frente a las emergencias globales», explicó el grupo editor. «Nuclear calamity is still the number one biggest threat», afirmó su portavoz¹¹⁰.

¹⁰⁹ «Riesgos globales y escenarios de futuro: bajando al terreno». Elcano Blog. 27 de enero de 2021. <https://blog.realinstitutoelcano.org/riesgos-globales-y-escenarios-de-futuro-bajando-al-terreno/>.

¹¹⁰ ONEILL, Natalie. «Doomsday Clock says humanity reminds dangerously close to apocalypse». *The Bulletin of Atomic Scientists*. 27 de enero de 2021.

La prórroga del Nuevo START, que regula y somete a verificación controlada los arsenales de Rusia y los EE. UU., es un paso positivo, aunque no incluye a China ni limita las fuertes inversiones de los últimos años en modernización vía inteligencia artificial y la cibernética más avanzada. Pero, como advierte el general de brigada estadounidense Peter Zwack, «es una de las pocas oportunidades de anclar la nueva relación Putin-Biden en fundamentos positivos»¹¹¹.

El nuevo tratado que prohíbe el arma nuclear, en vigor desde el 22 de enero tras ser firmado por 86 países, parece otro avance, pero, como señala *The Economist* en un informe de portada, «aparte de canalizar la frustración de los países no nucleares (ante el incumplimiento del artículo 6 del Tratado de no Proliferación por los nucleares), servirá de poco»¹¹².

China, India, Corea del Norte y Pakistán siguen aumentando y modernizando sus fuerzas nucleares, la influencia disuasoria (mediante sanciones y fuerza militar) que los EE. UU. y algunos de sus aliados ejercieron durante años contra la proliferación se ha debilitado y la promesa estadounidense de represalias que ha sostenido la desnuclearización de países como Japón y Corea del Sur, si ya era frágil, con Donald Trump se debilitó mucho más.

Con el 90 % de las ojivas atómicas del planeta, lo que hagan Rusia y los EE. UU. sigue teniendo una importancia decisiva y, en los cinco años de tiempo ganado con la prórroga del Nuevo START, deberían impulsar un nuevo tratado que incluya otras armas, como los vehículos hipersónicos y las bombas de menor potencia, que no han dejado de proliferar en los principales arsenales.

«Renunciando a los misiles desplegados en tierra, los EE. UU. demostrarían verdadera voluntad de progreso hacia el desarme sin erosionar su fuerza de disuasión», proponen los expertos del *Economist*, y facilitarían una actitud distinta de China que, a su vez, es imprescindible para reducir las percepciones de India y Pakistán sobre el arma nuclear.

De los 31 países que —desde Brasil a Suecia, pasando por la España de Franco— flirtearon en algún momento con las armas

¹¹¹ ZWACK, Peter. «Urgent: Extend New START treaty with Russia now». *The Hill*, 24 de enero de 2021. <https://thehill.com/opinion/national-security/535570-urgent-extend-new-start-treaty-with-russia-now>.

¹¹² «Who will go nuclear next?». *The Economist*. 30 de enero de 2021. <https://www.economist.com/leaders/2021/01/30/the-world-is-facing-an-upsurge-of-nuclear-proliferation>.

nucleares, 17 iniciaron programas para hacerse con ellas, solo 10 llegaron a fabricarlas y solo 9 disponen hoy de ellas. Puede considerarse uno de los principales éxitos de seguridad internacional de los últimos 75 años, pero los pesos pesados que hoy ambicionan sumarse al club, el impacto regional de la nuclearización de Irán y Corea del Norte, y el pulso por la hegemonía que han empezado a librar China y los EE. UU. amenazan con echar por tierra los frutos logrados con tanto esfuerzo antes y después de la entrada en vigor del TNP, en 1970¹¹³.

Ahmad Amirabadi Farahani, destacado miembro del parlamento iraní, declaraba el 9 de enero que Irán expulsaría a los inspectores de la OIEA e intensificaría su programa de enriquecimiento de uranio por encima del límite fijado en el acuerdo de 2015 si la Administración Biden no levantaba las sanciones impuestas por Trump antes del 21 de febrero¹¹⁴.

El legislativo iraní aprobó una ley en esos términos en noviembre y el Consejo de los Guardianes de la Revolución la ratificó el 2 de diciembre, pero Teherán no esperó a la fecha del ultimátum para cumplir la segunda de sus amenazas. El 4 de enero reconoció la reanudación del enriquecimiento de uranio al 20 %.

Corea del Norte tampoco esperó a la inauguración de Biden para elevar la presión. Tras describir a los EE. UU. como «el principal enemigo de su país y el obstáculo más grave para su desarrollo», Kim Jong Un confirmó ante un congreso extraordinario del partido en Pionyang «la expansión de nuestro arsenal nuclear [...] con capacidad preventiva y de represalia, y con bombas atómicas de diferentes tamaños»¹¹⁵.

Kim destacó ante la plana mayor del partido y del ejército la necesidad de desarrollar armas hipersónicas, misiles intercontinentales de combustible sólido, drones y satélites de espionaje. «Puede ser el anticipo de la reanudación de sus pruebas nucleares, a las que renunció en abril de 2018», comenta Ankit Panda, experto en Corea de la Carnegie¹¹⁶.

¹¹³ «La no proliferación y el control de armamentos nucleares en la encrucijada». *Cuadernos de Estrategia 205*. IEEE, Madrid, 2020. http://www.ieee.es/en/Galerias/fichero/cuadernos/CE_205_NoProliferacionControlArmasNucleares.pdf.

¹¹⁴ «Iran will expel U.N. nuclear inspectors unless sanctions are lifted: lawmaker». *Reuters*, 9 de enero de 2021. <https://www.reuters.com/article/us-iran-usa-nuclear-idUSKBN29E0FQ>.

¹¹⁵ «North Korea's Kim calls U.S. 'our biggest enemy' in challenge to Biden». *Reuters*, 8 de enero de 2021. <https://www.reuters.com/article/us-northkorea-politics-idUSKBN29D2YA>.

¹¹⁶ *Ibid.*

Panorama Estratégico 2021

Desde su primera edición, en 1996, *Panorama* es una de las publicaciones anuales del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) con las que se pretende arrojar —desde los acontecimientos del último año y los antecedentes históricos más relevantes, esencia de las mejores predicciones en palabras de Winston Churchill— un poco de luz sobre una sociedad en cambio vertiginoso.

Bajo la dirección del general Francisco José Dacova Cerviño desde 2018, en la edición de este año, sacudido por la crisis sanitaria más grave que golpea al mundo en un siglo, atendiendo a las líneas de trabajo y prioridades del IEEEE, se han incluido seis grandes temas: la UE al final de la era Merkel, el desenganche China-EE. UU., el creciente deterioro de la situación en América Latina, los cambios en Oriente Medio, acelerados por la victoria de Biden, y el golpe de timón al frente de los EE. UU., con serias dificultades para superar la degradante resaca populista del trumpismo.

Para su elaboración, este año tenemos el honor de contar con las firmas de los embajadores Jorge Heine (América Latina) y José María Ferré (Oriente Medio y Norte de África), los periodistas y profesores Pilar Requena (UE y Alemania) y Pedro Rodríguez (EE. UU.), y el coronel José María Pardo de Santayana, autor del capítulo sobre Asia, además de editor y coordinador del grupo.

En una edición especial de *Foreign Policy* el pasado invierno (2020-2021), con motivo del cincuenta aniversario de su fundación por iniciativa de Samuel P. Huntington y Warren D. Manshel, el profesor de Harvard Graham Allison, uno de los supervivientes del primer número, destaca diez «factores fundamentales [...] que determinarán probablemente la vida internacional en los próximos decenios»¹¹⁷.

El primero de esos factores es la cohesión o unidad interna. El segundo, la solvencia económica y, después, los valores, los adversarios, la fuerza militar, el pulso estratégico, la competencia tecnológica, la nueva disuasión necesaria para sobrevivir frente a amenazas como las armas nucleares y el cambio climático, las alianzas nuevas y viejas, y la globalización.

¹¹⁷ ALLISON, Graham. «Grave new world». *Foreign Policy*, 50th anniversary special issue. Invierno 2020-2021 pp. 14-17. <https://foreignpolicy.com/the-magazine-50th-anniversary/>.

De forma directa o indirecta, en nueve de esos diez factores aparecen China o los múltiples cambios estructurales y desafíos que el milagro chino ha introducido en el sistema internacional surgido de la pos Guerra Fría.

Europa sin Merkel

En su capítulo sobre Alemania y Europa al final de la era Merkel, la periodista y profesora de relaciones internacionales Pilar Requena analiza los principales desafíos que afronta la UE en el segundo año de la COVID-19, el primero tras el Brexit, las tensiones crecientes de Occidente con Rusia y China, y el cambio de presidente en los EE. UU.

Tras dieciséis años en la cancillería, señala, «la valoración y aceptación de Merkel siguen siendo altas, aunque las de su partido han bajado [...] Va a ser la primera persona en la historia de la República Federal que deja la cancillería voluntariamente. Se retira de la política, tampoco se presenta a diputada y ha descartado cualquier puesto en una organización internacional, pero seguro que sí estará disponible, si se la necesita en una crisis».

La elección al frente de la CDU de Armin Laschet, actual ministro presidente del estado de Renania del Norte-Westfalia, «supone continuismo con la línea centrista y de consenso de Merkel», añade. «Con Laschet, además, es más factible una posible coalición con Los Verdes, que sería el segundo partido más votado, aunque nadie descarta la sorpresa de que se alcen con la victoria, si la CDU sigue bajando».

Tras las fracturas e insolidaridad comunitaria en las primeras semanas de la pandemia, la UE, a diferencia de lo sucedido en la crisis del euro, esta vez sí respondió. La propuesta franco-alemana del 18 de mayo de 2020 de un fondo de 500 000 millones de euros en préstamos para subsidios «suponía un cambio de paradigma, sobre todo para Alemania», que aceptaba por primera vez lo que parecía imposible: la concesión de ayudas a fondo perdido a los países más golpeados por la pandemia.

«La canciller actuó y cambió su paradigma probablemente por una mezcla de presión moral y de defensa de los intereses alemanes, y por la gravedad de la crisis», escribe Requena, exco-rresponsal de TVE en Alemania y autora de uno de los principales

libros sobre ese país publicados en España¹¹⁸. No obstante, Merkel recordó a quienes dan ya por irreversible la mutualización de la deuda que «es un plan específico y limitado en el tiempo».

La propuesta de Merkel y Macron de mayo acabó fructificando en la cumbre europea de julio en el plan de recuperación de 750 000 millones, 390 000 de ellos en ayudas y el resto en préstamos, cuyo reembolso no comenzará hasta 2028 y se prolongará durante treinta años.

«La relevancia de la solución de la crisis de la pandemia sella el legado de la longeva canciller para situarse al nivel de sus grandes predecesores», añade la autora. «Fue un gran paso para salvar su legado europeo».

Ese legado está condicionado por desafíos como la aplicación del acuerdo de mínimos con el Reino Unido, la gestión de las vacunas, la nueva PAC, y la reconstrucción económica y social imprescindible para poder competir en el nuevo sistema global con aliados como EE. UU., adversarios como Rusia y competidores estratégicos como China.

Ante la Conferencia sobre el Futuro inaugurada el 9 de mayo con un año de retraso, Requena se pregunta si servirá para dar el impulso que necesita la integración europea o será solo otro foro de consulta ciudadana.

Tras un breve análisis de los encuentros y desencuentros con los EE. UU., considera necesario aprovechar la mano tendida de Biden para reparar los lazos trasatlánticos, reconoce los numerosos retos comunes y subraya el euroatlantismo de Laschet sin abandonar la apuesta por «la soberanía estratégica de la UE».

Aunque califica de ejemplo de cooperación pragmática el Acuerdo Integral de Inversión UE-China de diciembre, advierte que su entrada en vigor «podría alargarse hasta 2020 o fracasar [...] La ganadora (si sale adelante) es China, porque refuerza su posición geopolítica».

En cuanto a las relaciones con Rusia, tras la fallida visita a Moscú del alto representante, José Borrell, afirma que «han tocado fondo» y, entre el pragmatismo defendido por Francia y Alemania, y la intransigencia preferida por Polonia y los bálticos, Requena apuesta por «una posición consensuada [...] entre la estrategia

¹¹⁸ *La potencia reticente: la nueva Alemania vista de cerca*. Editorial Debate. Madrid, 2017.

económica de Alemania, la idea geopolítica de Francia [...] y la experiencia histórica de los bálticos y Polonia».

Tras un pormenorizado análisis de las distintas posiciones sobre la soñada autonomía estratégica —una ilusión para unos, un imperativo para otros—, la autora subraya los riesgos que supone la neutralidad pasiva o la indefinición si Europa no responde de forma clara y rápida a la gran pregunta de dónde quiere situarse.

El desenganche China-EE. UU. y el año de Asia

En su capítulo, José Pardo de Santayana actualiza las claves de esa revolución estratégica: la crisis del orden hegemónico estadounidense; el desplazamiento del centro de gravedad hacia Asia; el fallido cálculo estratégico de Occidente sobre la evolución del modelo chino desde la revolución de Deng Xiaoping; las bases históricas, ideológicas, estratégicas y geopolíticas de ese modelo; y el impacto que ese desafío está teniendo en su vecindad, en la región del Indo-Pacífico y, sobre todo, en sus relaciones con los EE. UU., que muchos califican de «nueva guerra fría» y otros de «paz caliente».

«La profunda crisis del coronavirus, que está afectando mucho más a las sociedades occidentales que a las asiáticas, está acentuando estas tendencias y ha adelantado los plazos para el *sorpasso* tanto de China como de Asia», señala. Otra prueba: el 15 de febrero la agencia europea de estadísticas (Eurostat) anunciaba que en 2020, por primera vez, China había superado a Estados Unidos como principal socio comercial de la UE¹¹⁹.

La rivalidad creciente entre la nueva China y los EE. UU. está alejando la economía global, advierte Pardo de Santayana, hacia un «capitalismo estratégico» y, por el recurso reiterado a medidas geoeconómicas, está transformando y revirtiendo aspectos importantes de la globalización.

Para desatar ese nudo, considera que «la gran potencia norteamericana tiene que repensar y diseñar una nueva estrategia que impida que Pekín dicte las reglas del juego, le permita preservar el máximo de influencia y todo ello sin llegar a una confrontación suicida».

¹¹⁹ «China supera por primera vez a Estados Unidos como principal socio comercial de la UE». *DW*. 15 de febrero de 2021. <https://www.dw.com/es/china-supera-por-primeravez-a-estados-unidos-como-principal-socio-comercial-de-la-ue/a-56575954>.

Tras detenerse en cada una de las tres *olas de desarrollo* económico anteriores en Asia desde la Segunda Guerra Mundial —protagonizadas por Japón en los años 50 y 60 del siglo xx, por los *tigres asiáticos* en los 60 y 70, y por China desde entonces—, el autor plantea que la cuarta, en el Sur y Sudeste de Asia, coincide con la cuarta revolución industrial y «puede llegar a tener un impacto aún mayor que la anterior».

Su corolario, explica, es «el final de la era occidental» y un «universalismo [...] que tendrá que coexistir con otras cosmovisiones con raíz civilizacional distinta». Califica de determinante todavía el papel de los EE. UU. en el continente asiático por su fuerza militar, pero reconoce que, para mantener su influencia, deberán tener en cuenta que «las potencias regionales prefieren disociar las consideraciones estratégicas de las económicas», pues no quieren verse arrastradas a un enfrentamiento con China.

El autor explica con claridad el peso de la historia en China, su ideología actual —combinación única de confucianismo y leninismo—, su tradición estratégica de conquista gradual de posiciones, sus capacidades, limitaciones y objetivos, muchos de los cuales, empezando por la anexión de Taiwán y la retirada de las fuerzas estadounidenses de la región, chocan con los intereses de otros Estados.

«Las tensiones chino-indias, el recurrente conflicto de Cachemira, la estrecha alianza chino-pakistaní, la agresiva actitud convencional de la India y Pakistán tras el incidente de Pulwama (febrero de 2019) y la naturaleza asimétrica de sus doctrinas nucleares dibujan un panorama cargado de riesgos al alza», escribe.

La salida de Trump de la Casa Blanca, observa, «supone un impás y una oportunidad» para revisar la peligrosa deriva que representa la acumulación de tensiones militares, económicas, comerciales e ideológicas.

«La decisión de fondo es escoger entre una estrategia que se oponga a la transformación del orden internacional, especialmente el ascenso de China, o una cuyo objetivo sea posicionarse lo mejor posible frente a una mutación global inevitable», concluye.

La mala hora de América Latina

La victoria del candidato de centroderecha Guillermo Lasso en las presidenciales de Ecuador y la derrota sufrida por la mayoría

de los candidatos de la izquierda radical en los últimos comicios regionales de Bolivia y en la primera vuelta de las presidenciales en Perú apuntan, según algunos observadores, a otro giro político en América Latina en 2021-2022.

Otros, como Moisés Naím, son menos optimistas. «Líderes con tendencias antidemocráticas ahora dirigen no solo a Brasil y México, sino también Argentina, Bolivia y pronto también a Perú», advertía el 18 de abril en *El País*. «En Colombia, a más de un año de las elecciones, un candidato de extrema izquierda lidera las encuestas. Así, el aliado más firme de Estados Unidos en la región podría dejar de serlo¹²⁰.»

¿Por qué golpeó la pandemia con mucha más dureza a esta región que a otras regiones del mundo?, se pregunta el embajador y profesor Jorge Heine en sus reflexiones para *Panorama*. En primer lugar, responde, por «una visión anquilosada de la seguridad nacional, obsesionada con las antiguas amenazas de tanques cruzando fronteras».

Describe a continuación algunas de las escenas más trágicas de sus consecuencias, rechaza la imposibilidad de previsión para justificarlas como algo inevitable y recuerda los gravísimos errores políticos en países como Brasil y México que agravaron el desastre.

A partir del ejemplo chileno, que tan bien conoce, explica «el momento sensible», tras «una década de oro» y «un quinquenio de crecimiento lento [...] media década pérdida», de la región latinoamericana cuando recibió la sacudida del coronavirus.

Sus economías ya se encontraban en una situación vulnerable a comienzos de 2020, añade con datos de la CEPAL, y la pandemia las ha empobrecido por las restricciones internas y externas, la caída de los precios de las materias primas, la ruptura de las cadenas de valor globales y el deterioro de las condiciones financieras.

«Que los EE. UU. no hayan ayudado a América Latina en esta crisis —al contrario, han contribuido a exacerbarla— refleja lo que ha sido la política de Donald Trump hacia la región» desde 2017: menosprecios, insultos, muros, recortes de las ayudas, más sanciones a Venezuela y Cuba, y una resurrección de la doctrina

¹²⁰ «Joe Biden y el fracaso de América Latina», 18 de abril de 2021 <https://elpais.com/opinion/2021-04-18/joe-biden-y-el-fracaso-de-america-latina.html>.

Monroe contra la presencia china en la región. «Cómo sortear esta situación —advierte— es uno de los principales desafíos estratégicos y de política exterior de América Latina en 2021 y en años venideros».

Pocas noticias del último año reflejan mejor este deterioro que la imposición por la Administración Trump, rompiendo un precedente de sesenta años, de un cubano-americano de Miami sin méritos para presidir el BID. Lo más grave fue, agrega, la profunda división de los gobiernos latinoamericanos, «incapaces de ponerse de acuerdo en un candidato común».

Excelente conocedor de China y de sus relaciones comerciales, tecnológicas y diplomáticas, en la segunda parte de su capítulo analiza el deterioro de esos vínculos a causa de la confrontación China-EE. UU., que «deja a América Latina entre la espada y la pared».

Frente a quienes denuncian ya una peligrosa dependencia de la región respecto a China, Heine, tras un pormenorizado repaso de los males endémicos internos de sus principales países, ve en China «una tercera alternativa» que, gracias a la diversificación, permite reducir, no aumentar, la dependencia de uno o dos mercados y fuentes de capital en el exterior.

Tras una puesta al día de la profunda división y fragmentación en Gobiernos e instituciones regionales, propone, como mejor solución de futuro, «un no alineamiento activo» de América Latina desde «grandes entidades regionales que permitan una interlocución con el resto del mundo».

Los conflictos de Oriente Medio y su entorno

Si 2020 fue un año trágico por la pandemia, en Oriente Medio y su entorno fue todavía peor. El cambio de prioridades estratégicas de Washington, acelerado por la victoria de Biden, ha forzado ajustes inmediatos en la región en 2021, como lo prueba el diálogo embrionario entre Irán y sus principales vecinos árabes desde enero¹²¹, y los esfuerzos diplomáticos en Viena para salvar el acuerdo nuclear con Irán de 2015.

¹²¹ PARSİ TRİTA. «Why Mohammed bin Salman Suddenly Wants to Talk to Iran». *Foreign Policy*. 29 de abril de 2021. <https://foreignpolicy.com/2021/04/29/saudi-arabia-iran-uae-mohammed-bin-salman-secret-talks-biden-withdrawal-pivot-middle-east/>.

En su análisis de los principales conflictos regionales, el embajador José María Ferré analiza, por este orden, el creciente activismo militar turco, el empeoramiento de la situación en Cisjordania y Gaza tras el Plan Trump, la presión de Israel/EE. UU. sobre Irán y los nuevos escenarios abiertos con la elección de Biden, la victoria pírrica de la Siria baasista tras diez años de guerra, la fragilidad política, social y económica de Irak, la fuerza que aún retiene el entramado terrorista del ISIS y de Al Qaeda, y el renovado conflicto en el Líbano, según Ferré «difícil de entender sin fijarse en Hizbulá».

En la última parte del capítulo se detiene en los principales conflictos del entorno en los últimos meses —Nagorno/Karabaj, Sahara Occidental, Libia, Afganistán, Yemen, Etiopía y Somalia— y en el drama de los millones de refugiados y desplazados causado por esos conflictos y agravado por la pandemia.

Sobre los cambios que muchos esperan del nuevo presidente de los EE. UU., advierte que «es difícil pronunciarse, pero la política exterior suele ser más constante de lo que a veces se considera y los grandes cambios necesitan mucho tiempo».

En relación con Irán, añade, «lo más probable es que los EE. UU. asuman lo hecho hasta ahora y propongan cambios siempre que Irán cumpla con el JCPOA [...] Una vuelta al JCPOA y una buena gestión de las relaciones con Arabia e Israel podrían abrir puertas para un diálogo regional, pero en junio de 2021 puede ser elegido un nuevo presidente iraní partidario de la línea dura».

En relación con Israel y los llamados Acuerdos de Abraham, el embajador considera posible que Biden cambie alguna cuestión o la matice, «pero no se opondrá a los nuevos acuerdos de Israel con los estados árabes».

Citando a Daniel Kurtzer, Ferré advierte que, tras veinte años de intentos fallidos de transformar el Oriente Medio, es evidente que «la mayor parte de los retos principales de la región —como el mal gobierno, la falta de transparencia y responsabilidad, la corrupción y las tensiones sectarias— van más allá de la capacidad de los EE. UU.».

Sin un compromiso de los que viven y gobiernan la región, «será difícil un cambio real» y la gravísima situación económica condicionará las posibilidades de cambio. «Es probable que los EE. UU. continúen reduciendo los costes humanos y financieros en la región, y que lo justifiquen por un declive en su importancia estratégica», concluye.

La degradación populista de los EE. UU.

En el último capítulo de esta *Panorama*, el periodista y profesor de relaciones internacionales Pedro Rodríguez analiza el impacto del trumpismo dentro y fuera de los EE. UU.: desde el desembarco presidencial de Donald Trump en 2016, con una campaña basada completamente en el tono y la forma de los *reality shows*, hasta el asalto al Capitolio del 6 de enero en una explosión de violencia política simbolizada por la degradación del sistema político a causa de «una sobredosis de mentiras, hechos alternativos, desinformación, teorías conspirativas y posverdad».

«Toda esta maquinaria de falsedades, sin precedente en la política de EE. UU. por su amplificación tecnológica, ha conseguido elevar la tradicional polarización política del gigante americano hasta niveles de crispación y sectarismo incompatibles con un sistema democrático de referencia para el resto del mundo», escribe el autor.

A partir de los análisis de Richard Rovere, Rodríguez deja muy claro que esta radicalización «no es un fenómeno que empiece y termine con Trump».

Siguiendo las investigaciones de A. M. Schelesinger, añade, «la decimonónica tradición populista americana se remonta al séptimo presidente, Andrew Jackson y, con diferentes rebrotes, normalmente asociados a profundas crisis económicas, llega hasta el senador Joseph McCarthy en los años cincuenta del siglo xx».

En su pormenorizado análisis de la revolución en la comunicación política que ha permitido a Trump secuestrar al Partido Republicano y, con él, ese movimiento de profundas raíces, Rodríguez concluye que Trump multiplicó la distancia entre los ideales y la realidad, dando lugar a «tres Américas más allá de la tradición histórica americana de polarización binaria».

A la gran cuestión que ha dominado el debate antes y después de su derrota en 2020, que Trump y sus millones de seguidores siguen negando —si el trumpismo ha sido un paréntesis o el síntoma principal de una amenaza existencial contra la democracia—, el autor se decanta claramente por la amenaza existencial, no tanto por el fenómeno de Trump como por lo que este representa.