



**Incertidumbre.** Es una palabra habitual para referirnos al futuro, pero en 2021 adquirirá un significado nuevo. La irrupción de la pandemia en 2019, el sentimiento de vulnerabilidad que se ha extendido por todo el planeta y la rapidez e intensidad con la que ha cambiado nuestra vida cotidiana, nos ha recordado la fragilidad de lo que creíamos fuerte, y la maleabilidad de lo que pensábamos inmutable. Hoy somos mucho más conscientes de la inmediatez y la contundencia con la que pueden imponerse cambios inesperados. La pandemia ha sido un potente recordatorio de las debilidades de los mecanismos anticipatorios y de nuestra falta de preparación para hacer frente a crisis futuras. Si la Covid-19 ha sido una especie de examen, colectivamente hay que optar a una segunda convocatoria.

2020 ha sido un año de perplejidad. La intensidad del *shock* y la ausencia de precedentes recientes de una magnitud parecida se tradujeron en confusión, dudas y deficiente capacidad resolutive. Sin embargo, 2021 será un año de acción, de decisiones individuales y colectivas cuyo impacto irá mucho más allá de ese año. 2021 vendría a ser una especie de bifurcación, una coyuntura crítica, un momento lleno de riesgos, pero también de oportunidades que pueden aprovecharse o no. Cuando dentro de diez años intentemos trazar el origen de las dinámicas que marcarán entonces tanto las relaciones interpersonales como las relaciones internacionales, buscaremos su origen en la crisis de 2020 y en las decisiones que se tomarán en 2021.

2020 ha sido un año de destrucción, pero 2021 podría ser sinónimo de construcción o de reconstrucción. Desde la aparición del virus en Wuhan se han perdido muchas vidas, empleos e incluso la confianza en algunas instituciones. Las noticias sobre nuevos tratamientos y vacunas generarán esperanza y podrían apuntalar señales de recuperación en algún momento de 2021. ¿Para todos? ¿Qué hacer con aquellos que quedan al margen de los programas de vacunación, con los territorios y personas que sufren otras crisis que no son la sanitaria, o aquellos que corren el riesgo de quedar atrás ante la aceleración de cambios propiciada por la pandemia? El mundo pre-coronavirus ya era profundamente desigual, pero las decisiones que se tomen en 2021 o bien corregirán o bien ampliarán esas desigualdades a múltiples niveles.

Muchos estarían de acuerdo en añadir el factor Trump entre los vectores destructivos y no solo de 2020. Desde esta perspectiva, sus cuatro años de mandato han erosionado la democracia dentro y fuera de Estados Unidos, así como la confianza en las instituciones. Junto a las noticias esperanzadoras en el desarrollo de vacunas y sus derivadas económicas, la llegada de aires nuevos a la Casa Blanca, generará ilusión, pero, una vez más, no para todos. ¿Cuál será la estrategia de aquellos regímenes autoritarios que han contado hasta ahora con el favor del líder de la principal potencia del sistema? ¿Pueden los partidarios de Trump poner en aprietos a la nueva administración demócrata? ¿Qué sucederá si el tándem Biden-Harris no logra introducir los cambios que de ellos esperan tanto sus bases como una parte importante de sus socios

internacionales? ¿Es posible recuperar la confianza en el multilateralismo y sobre qué preceptos?

En este ejercicio de (re)construcción a múltiples niveles que va a suponer el año 2021, nos encontraremos con una pregunta recurrente: ¿Es posible o incluso deseable volver a la normalidad perdida? Este interrogante impregnará debates tan diversos como el de las dinámicas de cooperación y conflicto en el plano internacional, el papel de EEUU en el mundo, la recuperación económica, el medio ambiente, la inmigración, la agenda urbana, la gestión del malestar, cuestiones tan cotidianas como el trabajo, la movilidad o el consumo, y también la vigencia y adaptabilidad del modelo de la construcción europea ante estos cambios.

### 2021: un año de disyuntivas





## 1. Sistema internacional: ¿cooperación o conflicto?

La pandemia ha dejado al descubierto las disfunciones de la gobernanza global: organizaciones internacionales cuestionadas, una China que no encuentra su encaje y un orden liberal erosionado por aquéllos que lo crearon. El mejor ejemplo tuvo lugar en Naciones Unidas. Ante uno de los peores desafíos a los que se enfrentaba la humanidad, el Consejo de Seguridad de la ONU sólo fue capaz de acordar la [resolución 2532](#) sobre la Covid-19 el 1 de julio, tras tres meses de deliberación y bloqueos y con diez millones de casos registrados en los sistemas de salud.

La emergencia sanitaria ha dado pie a dos respuestas contradictorias. Por un lado, ha reactivado reflejos cooperativos, ha recordado que la pandemia es uno de los muchos retos que solo pueden abordarse globalmente y ha fortalecido redes de cooperación a escala regional - en África, por ejemplo - y también entre ciudades a nivel global. Por otro lado, no han faltado las reacciones proteccionistas o incluso nacionalistas. Todo esto acompañado por una voluntad renovada por parte de potencias (re)emergidas para ampliar sus áreas de influencia, utilizando la ayuda sanitaria como parte de su arsenal diplomático.

En 2021 estas dinámicas se trasladarán al ámbito de las vacunas. Hacer llegar la vacuna a los países de menor renta o a espacios en conflicto supondrá un reto económico, político y logístico que sólo podrá realizarse con más cooperación internacional como la que encarnan iniciativas como [COVAX](#) y en la que participan gobiernos, organizaciones internacionales y fundaciones privadas. Una de las paradojas de 2021 es que aquellos países con acceso a la vacuna rápido y generalizado, serán algunos de los que deberán gestionar mayores recelos de su población a vacunarse. Junto a estos reflejos cooperativos, emergerá la geopolítica de la vacuna. De la misma forma que China o Rusia se volcaron en la provisión de material sanitario de primera necesidad, en 2021 lo harán con sus vacunas. La Unión Europea y sus estados miembros, que habrán adquirido más dosis de las que necesitan, intentarán por su parte recuperar el terreno perdido en 2020 con la promesa de donar parte del excedente.

Uno de los muchos efectos secundarios de la Covid-19 es la agravación de crisis humanitarias por el aumento de la pobreza, la disminución de la ayuda internacional disponible o las dificultades logísticas para hacerla llegar. Hay casos extremos como el de Yemen, pero la tendencia podría generalizarse. La Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios ([OCHA](#)) advertía que, a octubre de 2020, sólo había recibido el 38% de los fondos necesarios. La [FAO](#) alertaba también en su informe anual de 2020 de un aumento de entre 83 y 132 millones de personas desnutridas en el mundo. El informe preparatorio de la [Conferencia de Seguridad de Múnich](#) describe esta situación como una “polipandemia”: junto a la regresión en materia de desarrollo, pobreza y hambruna, constataba un aumento de la represión, la



fragilidad de algunas instituciones estatales y el arraigo de distintas formas de violencia. En esa misma línea, [ONU Mujeres](#) advertía de una “pandemia en la sombra” poniendo el foco en la mayor vulnerabilidad de las víctimas de violencia de género en un contexto de confinamiento. Otra forma de violencia que se ha adaptado a la situación de la pandemia es la del crimen organizado, reforzando o expandiendo su control sobre la población y el territorio, como relata un informe del [International Crisis Group](#) en el caso de Latinoamérica. Además, en 2021 las crisis humanitarias pueden agravarse por desastres naturales cada vez más frecuentes y devastadores o con el deshielo de conflictos congelados durante la última mitad de 2020 en el Cáucaso, el cuerno de África o el Sáhara.

La acumulación de crisis seguirá alimentando el debate sobre cuáles son los motivos que hacen que algunos países o sociedades estén mejor preparados para hacer frente a la pandemia y sus efectos: autoridad, cohesión o valores. En 2021 veremos qué factores y qué modelos propician recuperaciones más rápidas, justas y sostenibles. Junto al debate sobre el autoritarismo, reforzado quizás por el centenario del Partido Comunista Chino, se discutirá también si el populismo ha tocado techo tras la derrota - menos severa de lo que se había pronosticado - de Donald Trump.

Precisamente, la llegada de una nueva administración en Estados Unidos generará expectativas para la revitalización de un multilateralismo de geometrías variables. En algunos casos veremos un retorno a las organizaciones y agendas de carácter global, con la OMS como una de las protagonistas. En otros, ante la ausencia de soluciones de alcance global o ante la disfunción de los mecanismos que deberían facilitarlas, como sucede con los constantes bloqueos del Consejo de Seguridad o la Organización Mundial del Comercio (OMC), se avanzará en clave regional o interregional y sobre la base de agendas temáticas compartidas.

## **2. Biden: ¿restauración o reorientación?**

Políticamente hablando, el año 2021 empezará el 20 de enero con la toma de posesión del tándem Biden-Harris. Se planteará como un momento de cambio, de altas expectativas para una parte de la sociedad estadounidense, pero también de frustración para los más de 74 millones que apostaron por la continuidad de Donald Trump. No será una transición al uso. El hecho de que Joe Biden sea muy probablemente un presidente de un solo mandato, así como la mayor visibilidad de la vicepresidenta Kamala Harris, harán que este cambio de liderazgo adquiera un cariz de excepcionalidad. Fuera y dentro de los Estados Unidos resonarán tres debates: ¿Es posible despolarizar los Estados Unidos? ¿Está el trumpismo derrotado o se está rearmando? ¿Aspira la nueva administración a restaurar o reorientar a los Estados Unidos como principal potencia del sistema?



Uno de los ámbitos donde la pulsión restauradora será más visible es el multilateralismo. El nombramiento de John Kerry y las promesas hechas durante la campaña dejan poco lugar a dudas sobre la prioridad dada por la nueva administración a la agenda climática. En las prioridades esbozadas durante la transición, Biden no solo ha reiterado la voluntad de reincorporarse al acuerdo de París, sino que ha ampliado el compromiso al afirmar que EEUU “liderará con el ejemplo” en la acción contra el calentamiento global y alcanzará la neutralidad climática no más tarde de 2050. Este es uno de los ámbitos donde la voluntad restauradora deberá sortear posibles vetos en el senado. También se prevé la reactivación de relaciones con la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el retorno al Fondo de Población de Naciones Unidas. En cambio, el nuevo equipo ha sido menos explícito respecto al reingreso en la UNESCO o en el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

El refuerzo de las capacidades diplomáticas de Estados Unidos pasará también por rehabilitar el Departamento de Estado y sus funcionarios. Se implementará una política exterior más orgánica y con ella aumentará la predictibilidad que se perdió a golpe de tuit con el presidente saliente. En el acuerdo nuclear iraní, conocido por sus siglas inglesas JCPOA, habrá que hacer converger la restauración del multilateralismo y una mayor confianza en la diplomacia y la negociación por parte de la nueva administración. Biden y su equipo deberá elegir entre dos estrategias: reincorporarse al acuerdo o intentar renegociarlo, algo para lo que el margen es muy estrecho si se quiere realizar antes de las elecciones presidenciales en Irán de junio de 2021. La resurrección del acuerdo nuclear con Irán podría ser una de las primeras contribuciones a la seguridad global, pero será un proceso arduo, salpicado de desconfianza mutua y que obligará a sortear las estrategias de los múltiples actores que intentarán obstruirlo desde Washington, Teherán u otras capitales de Oriente Medio.

Como parte del proceso de “destrumpización” también asistiremos al retorno de la democracia y los derechos humanos como prioridad en materia de política exterior. Trump no ocultó su agrado por los liderazgos autoritarios. Aunque Estados Unidos seguirá tratando con estos regímenes, Biden no los halagará como hizo su predecesor, llamando al presidente Al Sisi “mi dictador favorito” o intercambiando “bonitas cartas” con Kim Jong-un. Es más, la nueva administración buscará mecanismos para reafirmarse como un defensor de las libertades. Una de las propuestas que están sobre la mesa para 2021 es la celebración de una cumbre de democracias. Habrá que estar atento a quién se invita. También veremos una mayor vehemencia en la denuncia de violaciones de derechos humanos tanto en países hostiles como entre sus supuestos socios y aliados. Entre las grandes incógnitas de 2021 estará ver hasta qué punto estas presiones serán capaces de revertir el hostigamiento contra voces críticas en estos países, y hasta qué punto darán alas a movimientos de contestación en Rusia, China o el mundo árabe.



A pesar de esta voluntad restauradora, factores internos e internacionales empujarán hacia procesos de reorientación. Hacia dentro, sobresaldrá el esfuerzo presidencial por regenerar consensos sociales básicos, por rebajar los altísimos niveles de polarización y centrar esfuerzos en la gestión de la emergencia social provocada por la Covid-19. Este proceso también implicará un trabajo constante para mantener cohesionada la mayoría presidencial, atendiendo al peso y la capacidad movilizadora del ala progresista del partido demócrata, a la vez que se tiende la mano a los representantes moderados del Partido Republicano.

En materia internacional, el principal vector de reorientación será China. El artículo publicado en marzo, como candidato demócrata, en [Foreign Affairs](#) da algunas pistas de cuál puede ser su visión sobre este tema. En él dibuja una China económica y tecnológicamente más potente y con una relación entre las dos principales potencias del sistema internacional marcada por la competición y la rivalidad. Biden no será menos firme que Trump en la defensa de los intereses norteamericanos ante China, especialmente en temas comerciales y de propiedad intelectual – es lo que ha definido como una política exterior al servicio de la clase media norteamericana. La diferencia respecto a su antecesor es que Biden será mucho más activo a la hora de buscar alianzas para abordar este desafío tanto en clave transatlántica como en el Indo-Pacífico.

¿Debemos esperar una política más intervencionista? Al perfil internacionalista de Biden y su equipo, se le superpone el cansancio de la sociedad norteamericana por las costosas aventuras militares con resultados decepcionantes de las dos últimas décadas. No obstante, en este punto no solo cuentan la visión y preferencias de los Estados Unidos, sino también las maniobras del resto de actores del sistema. Los amigos intentarán entender qué pueden esperar de esta administración y los enemigos comprobar dónde están las líneas rojas. Habrá que estar atentos a las maniobras no sólo de actores estatales sino también de movimientos terroristas deseosos de humillar a unos Estados Unidos en retirada o necesitados de recuperar visibilidad el año que se cumple el 20 aniversario de los atentados del 11 de setiembre.

### **3. Acción contra el Cambio Climático: ¿aplazamiento o anticipación?**

2021 será un año en que veremos cuán verdes son los primeros pasos de la recuperación económica, qué impacto tendrá la llegada de la administración Biden, cuál será la voluntad de llegar a acuerdos y cómo se traducirán en compromisos de cara a la [COP26](#) de Glasgow en noviembre, aprovechando los pasos anunciados por economías tan potentes como China, Japón, Corea del Sur y la Unión Europea para alcanzar la neutralidad climática o de carbono.

La pandemia ha generado un sentimiento de vulnerabilidad sin precedentes que, con distintas intensidades, se ha sentido en todos los lugares del planeta. El activismo climático aprovechará este argumento para exigir medidas inmediatas y efectivas contra los efectos del cambio climático. Además, los expertos advierten desde hace años que una de las consecuencias



del deshielo de los casquetes polares es la reaparición de bacterias y virus desconocidos para los que no hay tratamiento ni inmunidad. La OMS, entre otras organizaciones, ha identificado un vínculo directo entre regresión de la biodiversidad y enfermedades infecciosas. La pandemia también ha demostrado que ante circunstancias excepcionales se pueden alterar las pautas de movilidad, con una caída drástica de vuelos de hasta el 90% en algunos casos, y de consumo, priorizando los productos de proximidad y cadenas de distribución más cercanas. Esto dará argumentos a quienes defienden que, si se quiere, se puede transitar con éxito hacia un modelo de vida más sostenible, y que la lucha contra la pandemia ha sido un ensayo para afrontar la crisis climática.

La irrupción de la Covid-19, sin embargo, ha puesto en cuarentena a movimientos como los *#FridaysForFuture (FFF)* o *Extinction rebellion (XR)* que en 2019 habían adquirido gran protagonismo y empezaban a condicionar la agenda política, especialmente en países industrializados. La pandemia también ha generado necesidades de actuación a más corto plazo que pueden haber dejado en suspenso prioridades como la emergencia climática o incluso haber introducido planes de estímulo que, con algunas excepciones como el *Next Generation* de la Unión Europea, omiten la dimensión ambiental o incluso la debilitan. A pesar de los esfuerzos de concienciación en materia de reciclaje y reutilización, la pandemia ha incrementado el uso de plásticos desechables tanto en el sector sanitario como en otros ámbitos de consumo. Por poner algunos ejemplos, la ciudad de Wuhan produjo 240 toneladas de desechos médicos, comparado con las 40 toneladas habituales. Previsiones hechas en Estados Unidos apuntaban a que en sólo dos meses se generaría la misma cantidad de estos desechos que en todo el año anterior. Sin embargo, en 2021 esta realidad se confrontará a nuevos intentos de regulación de plásticos de un solo uso o la entrada en vigor de normativas ya adoptadas, por ejemplo en la UE, Costa Rica - país referente en materia ambiental en América Latina - o Tailandia.

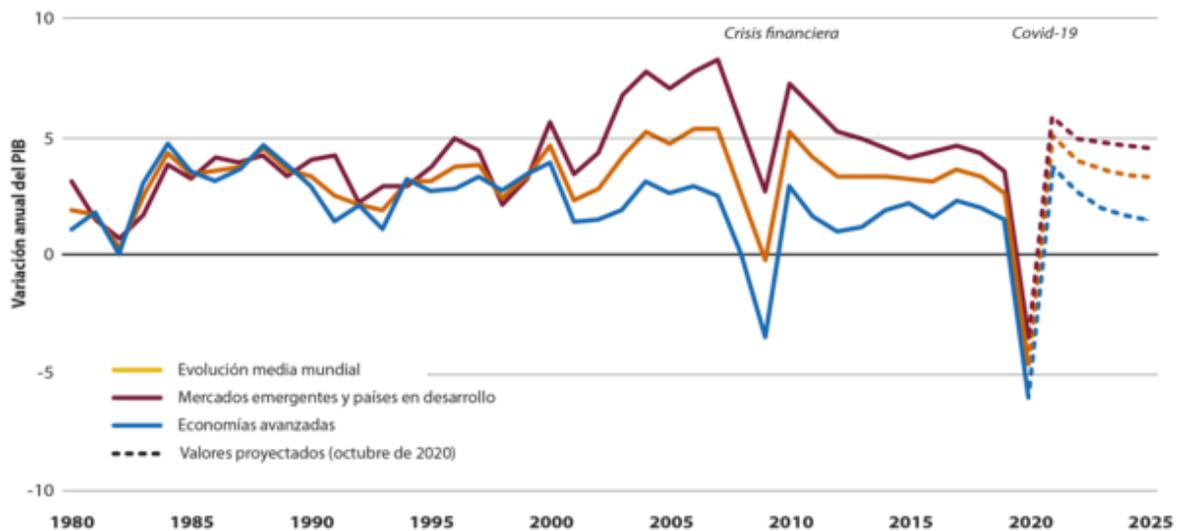
Junto con la regulación y las pautas de consumo individual, otra gran esperanza en el ámbito climático podría ser la contribución de las nuevas tecnologías. Entre los grandes temas de 2021 podría estar el hidrógeno, en tanto que permitiría la reconversión de una parte de la industria para cumplir con los objetivos de neutralidad en materia de emisiones tiene un alto potencial en materia de fertilizantes y ofrece enormes ventajas a nivel de almacenamiento. Las principales economías industrializadas liderarán estos procesos, con fuertes colaboraciones entre sector público y privado, dentro de sus planes de reindustrialización post-pandemia. Pero también veremos países del sur global explorando esta tecnología, bien sea para su consumo interno o para exportación. Marruecos, un país que ya ha sido pionero en renovables también acelerará sus planes en este ámbito, aprovechando el impulso dado con el acuerdo bilateral con Alemania. India, un país energéticamente dependiente y con una demanda al alza, está

abrazando esta tecnología de forma entusiasta. Chile es otro de los países que ha desvelado sus planes para empezar a producir hidrógeno verde en 2021.

#### 4. Recuperación: ¿global o parcial?

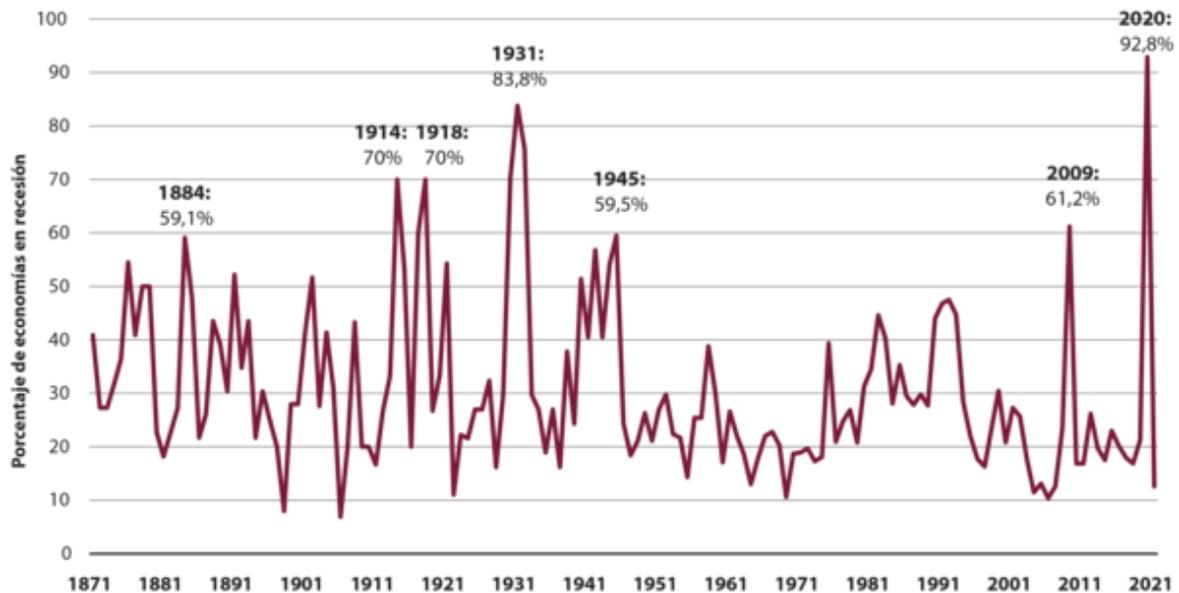
Durante los primeros meses de 2021 se publicarán los datos sobre el coste económico inmediato de la Covid-19. Será un momento de recuento de daños. Aunque los mercados bursátiles hayan recuperado una parte importante de las pérdidas registradas desde marzo de 2020, en buena medida animados por la sucesión de noticias esperanzadoras sobre vacunas y tratamientos, el retorno a los ritmos de actividad previos a la pandemia será mucho más lento y, sobre todo, desigual. Es más, será una recuperación frágil, ya que cualquier evolución negativa en materia de salud, como un fracaso de los procesos de vacunación o una mutación del virus, podrían echar por tierra las esperanzas que han empezado a incubarse a finales de 2020.

#### Cambio del PIB anual (1980-2020): Más economías en una crisis más profunda.



Fuente: Fondo Monetario Internacional (octubre de 2020).

#### Economías en recesión (1871-2020): Un porcentaje inédito

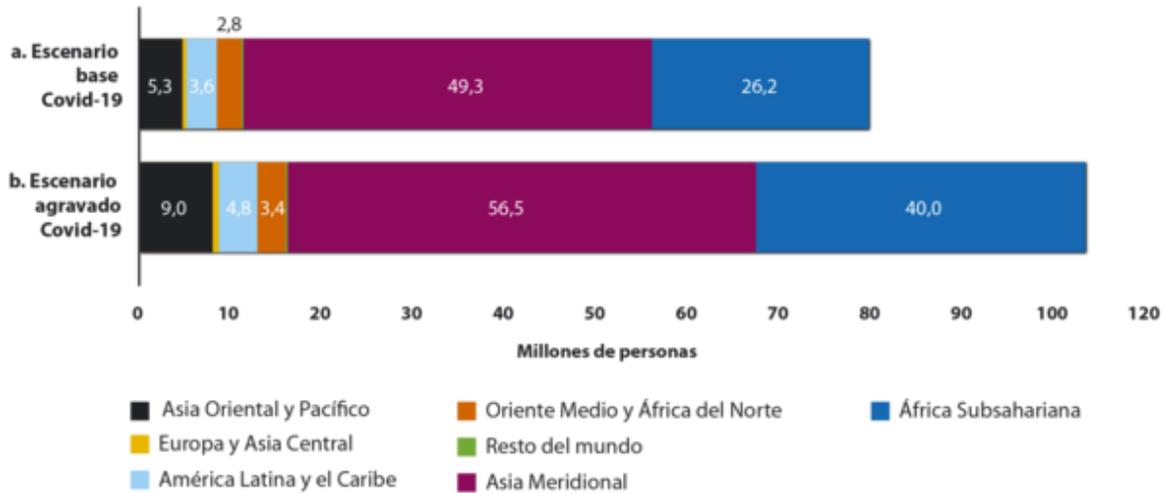


Nota: Los datos para 2020 y 2021 son proyecciones. Economías en recesión definidas aquellas que experimentan una contracción anual del PIB per cápita.

Fuente: Banco Mundial (junio de 2020).

Más allá de las cifras de crecimiento de la economía, el gran tema de 2021 será el de la distribución de la riqueza y los ingresos. Las desigualdades a nivel internacional y dentro de cada una de las sociedades no son una novedad. Sin embargo, la pandemia ha revelado con gran crudeza hasta qué punto las capacidades para luchar contra el virus o para soportar las medidas para hacerle frente han variado de un país a otro, pero también dentro de un mismo país. Todas las desigualdades preexistentes se han ampliado, comprometiendo incluso avances conseguidos durante los últimos años en igualdad de género porque las mujeres han tendido a soportar una carga mayor en materia de cuidados y muchas han visto truncada su progresión profesional. Un dato revelador es que un 54% de los empleos destruidos en 2020 corresponde a mujeres, mientras que éstas suponen sólo un 39% de la masa laboral. También ha agrandado la brecha educativa, entre los hijos de aquellas familias equipadas para seguir la educación a distancia y los que no, con un considerable riesgo de aumento del abandono escolar. Igual de alarmante es la previsión del Banco Mundial que señala que 150 millones de personas podrían verse empujadas a la pobreza extrema en 2021, en clara contradicción con el primero de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

**Pobreza adicional atribuible a la Covid-19 en 2020 (millones de personas con ingresos por debajo de 1,90 dólares diarios)**



**Nota:** el gráfico muestra el incremento previsto para 2020 en base a dos escenarios (base y agravado). Según el mismo informe, en 2021 la cifra podría ascender hasta los citados 150 millones de personas adicionales.

**Fuente:** Banco Mundial, (octubre de 2020).

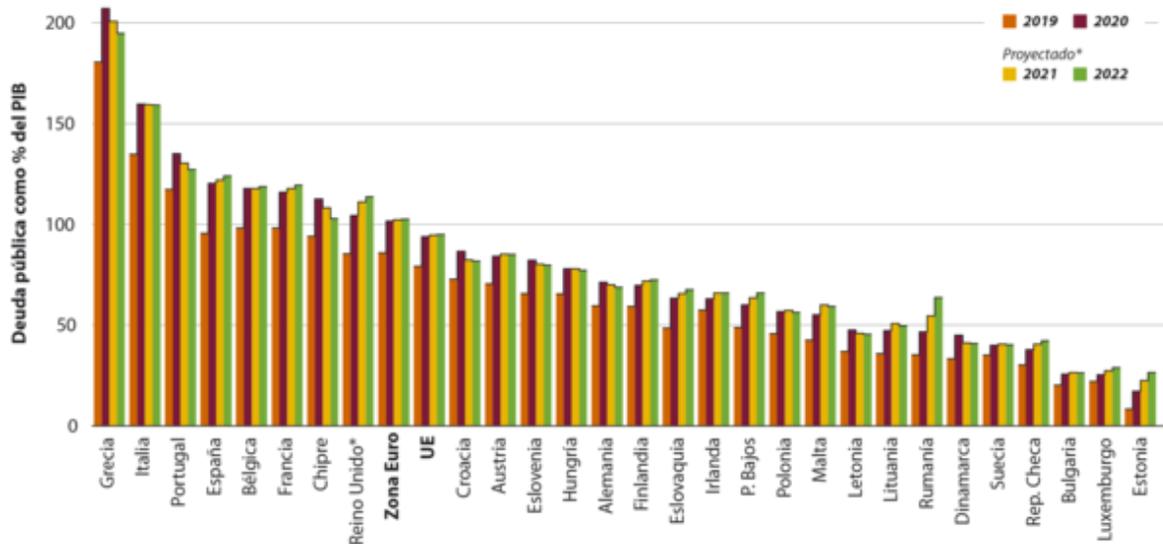
Si el impacto de la pandemia ha sido desigual también lo será la recuperación. Aunque la mayor parte de los economistas debaten, al iniciar 2021, si la recuperación será en forma de V, de U o de W, seguramente la letra del alfabeto que mejor ilustra el comportamiento económico del nuevo año será la K, ahondando en la idea de bifurcación. Tras el trauma de 2020, algunos sectores e individuos - muy probablemente una minoría en términos cuantitativos - se recuperarán rápidamente y terminarán 2021 con mayor riqueza y bienestar. Serán estos sectores los que más se beneficiarán del aumento de la liquidez gracias a la puesta en marcha de nuevos planes de estímulo en países industrializados y el aumento en términos absolutos de las tasas de ahorro, aunque desigualmente distribuidas.

En contraste, economías de renta media como las latinoamericanas y de renta baja como la mayoría de los países africanos pueden experimentar una crisis de liquidez. Aumentarán las brechas entre los que tienen acceso al crédito y los que no, o entre los distintos niveles de preparación y adaptabilidad a la transformación tecnológica. Asimismo, habrá amplios sectores de la economía y sociedad para quién la recuperación será muy débil o quizás inexistente, especialmente para aquellos que hayan perdido el empleo, su negocio y en el peor de los casos su hogar. Esto puede dar pie a una situación teorizada, por Albert Hirschmann en 1973, como el efecto túnel y que en términos actuales evoca la frustración de aquellos que se encuentran detenidos, mientras que ven como los del carril vecino avanzan y empiezan a salir del túnel de la pandemia.

Entre estas distintas velocidades aparecerá de nuevo China y su disociación del resto de grandes economías internacionales. El país que fue origen del virus fue uno de los pocos que continuó creciendo en 2020 y en 2021 - año que entra en funcionamiento el 14º plan quinquenal (2021-2025) - prevé un crecimiento superior al 8%. El caso de China, pero también la adopción de medidas de emergencia en muchos otros países, han permitido redescubrir el papel del estado en la economía.

Una de las consecuencias de este protagonismo del Estado ha sido el aumento de la deuda pública. En la zona euro la deuda pública ha llegado al 95% del PIB con aumentos superiores a los diez puntos en las tres principales economías del sur de Europa: Francia, Italia y España. El nuevo presupuesto de la UE y los fondos de reconstrucción que empezarán a ejecutarse en 2021 reforzarán las políticas de inversión y gasto público. El FMI y el Banco Mundial también han abogado por una política fiscal expansiva y un mayor apoyo financiero. Los defensores de la austeridad han quedado arrinconados. ¿Temporalmente? Las grandes instituciones financieras parecen confiar ahora en que el crecimiento futuro, fruto de la expansión fiscal y de una mejor gobernanza económica, permitan la recuperación de la deuda. En 2021 se intensificará también el debate sobre los objetivos de los planes de reindustrialización que se pondrán en marcha, sobre la adaptación del mercado laboral a los procesos de digitalización y sobre la conveniencia de impulsar la relocalización de la producción - especialmente de productos estratégicos - o el redimensionamiento de las cadenas globales de valor.

### Variación de la deuda pública en relación al PIB (Miembros UE, 2019-2022)



Nota: (\*) Reino Unido deja de ser miembro de la UE en enero de 2021

Fuente: EUROSTAT (2020).



## 5. Modo de vida: ¿vuelta a la normalidad o nueva normalidad?

Es en la forma de trabajar, de viajar, de consumir, de relacionarse e incluso de conducir las relaciones internacionales dónde los cambios provocados por la Covid-19 han sido más rápidos. ¿Será también ahí dónde sean más profundos y permanentes? ¿En qué medida una nueva normalidad puede condicionar la agenda internacional?

La forma de hacer diplomacia es una de las que quizás recupere antes la normalidad ante la constatación de los enormes límites de la llamada “diplomacia del zoom”, la vulnerabilidad en la seguridad de algunas de estas reuniones virtuales, y el recuerdo del desangelado 75 aniversario de las Naciones Unidas. Muchas reuniones se aplazaron en 2020: la cumbre del G7 en Estados Unidos o la cumbre bi-continental entre los países de la Unión Europea y la Unión Africana son dos ejemplos. Cuando las condiciones sanitarias lo permitan veremos como rápidamente se sobrecargan las agendas internacionales, con cumbres, viajes oficiales y visitas pendientes. Aunque, a un nivel más técnico, es probable que se normalicen mecanismos de intercambio de información y de diálogo remoto.

No obstante, los cambios pueden haber sido más profundos en otros ámbitos de la vida cotidiana y, aunque no pudiera parecerlo a simple vista, tendrán impacto en la agenda internacional. Uno de los más claros es el fenómeno del teletrabajo. Como en tantos otros temas, aquí también se constatan fuertes diferencias entre países, entre sectores económicos y entre niveles de renta. Un estudio de Gartner publicado durante el primer confinamiento mostraba que el 88% de las empresas en Estados Unidos ofrecía, favorecía u obligaba al teletrabajo pero, por las mismas fechas, otro estudio de la Universidad de Chicago mostraba que mientras el 97% del trabajo legal y el 88% en el ámbito financiero podrían realizarse desde el hogar, en otros ámbitos el presencialismo era la norma, con solo un 3% de teletrabajo en transporte y un 1% en sector primario. Además, constataba que, por lo general, los empleos que podían desarrollarse remotamente eran los mejor pagados.

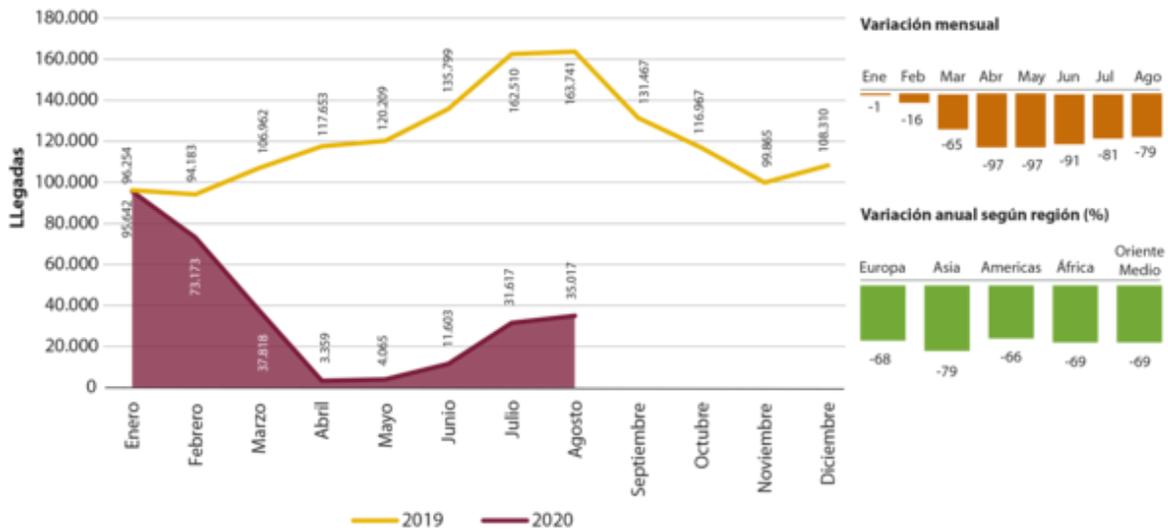
En clave internacional, la consolidación de mecanismos de teletrabajo, incluso una vez superada la crisis sanitaria, puede favorecer el trabajo en red y la creación de equipos radicados en ciudades e incluso continentes distintos, promoviendo la inclusión y la diversidad. También podría acelerar la deslocalización de una parte del trabajo administrativo a lugares con menores costes salariales. Y, sobre todo, propulsa el aumento de los datos en la nube como uno de los grandes temas de 2021. Esto se traducirá en una feroz competencia entre grandes compañías para hacerse con una parte del negocio del almacenaje de datos, reforzará el debate sobre la soberanía digital y generará una mayor vulnerabilidad digital a los ciberataques y al espionaje industrial llevados a cabo a instancias gubernamentales o por parte de actores no estatales.



Con el trabajo presencial y la progresiva pero desigual recuperación de la actividad económica volverá parte de la movilidad perdida. Durante la segunda mitad de 2021 podremos intuir si se está en proceso de volver a la situación pre-pandémica en cuanto a viajes de negocios, grandes ferias o acontecimientos deportivos o si se tiende a viajar menos o a organizar estas actividades de forma distinta. La celebración (o no) de los Juegos Olímpicos de Tokio, la exposición internacional de Dubai o el Mobile World Congress de Barcelona, marcarán la tónica. Pero, cualquier país que haya hecho de las infraestructuras aeroportuarias y de sus líneas de bandera una forma de *soft power* y posicionamiento internacional como Turquía, Qatar, Singapur o Marruecos, se juega mucho en este cambio.

Otro de los sectores más afectados por la pandemia ha sido el turismo. Según el barómetro de la [Organización Mundial del Turismo](#), las llegadas de turistas internacionales disminuyeron un 70% en enero-agosto de 2020 con respecto al mismo período del año pasado. Esto representa 700 millones de llegadas de turistas internacionales menos en comparación con el mismo período de 2019, y se traduce en una pérdida de 730.000 millones de dólares en ingresos, más de 8 veces la pérdida registrada en 2009 bajo el impacto de la crisis económica mundial. La ausencia de perspectivas halagüeñas para la recuperación durante la primera mitad de 2021 pone en una situación muy delicada a algunas economías o territorios excesivamente dependientes del turismo. Un caso paradigmático es el de [Tailandia](#), donde la contracción sin precedentes de su economía ha alimentado una nueva ola de protestas a finales de 2020. Es un precedente que pondrá en alerta a otros destinos turísticos de la cuenca Mediterránea o del Caribe. Junto a esta preocupación inmediata, muchos de estos países abordarán el debate sobre la sostenibilidad del turismo y sobre las estrategias de recuperación o de diversificación económica, a la vez que deberán gestionar las consecuencias sociales de este cambio.

## El colapso del turismo internacional (llegadas, 2019 y 2020)



Fuente: Organización Mundial del Turismo (datos hasta agosto de 2020)

El ámbito consumo es otro de los espacios donde el cambio de hábitos se ha acelerado. El golpe ha sido especialmente duro en sectores como la restauración, la cultura o el comercio al por menor. A nivel de modelo, también ha puesto en cuestión el atractivo de las grandes superficies comerciales que han llegado a condicionar los planes urbanísticos de espacios metropolitanos de medio mundo. Son muchos los [artículos](#) e [informes](#) que argumentan que los comerciantes no deberían apostar por un retorno a la normalidad pre-pandemia sino por la reorientación de su modelo de negocio. ¿Cuál es el reto en clave internacional? La crisis del coronavirus ha sido un gran revulsivo para el sector de la mensajería y el fenómeno de los *riders*, poniendo de nuevo el foco en las condiciones laborales, y con gobiernos y legisladores que se miran los unos a los otros en búsqueda de la mejor solución. Como veremos a continuación, el confinamiento también ha sido un trampolín para los gigantes digitales, redoblando la urgencia gubernamental de controlar tendencias monopolistas, garantizar la protección de los consumidores, evitar una sangría fiscal. Y todo ello constatando que para su consecución se necesita un mínimo de concertación internacional.

### 6. Gigantes digitales: ¿expansión o exposición?

La digitalización es una mega-tendencia difícilmente reversible y en 2020 ha vivido un repentino proceso de aceleración. En 2021 los grandes gigantes como Google, Amazon, Facebook, Apple y Microsoft seguirán gozando de una posición dominante pero los procesos de crecimiento más rápidos los protagonizarán tanto sus rivales chinos como nuevas compañías, surgidas casi de la nada. En 2019 se popularizó [Tik-Tok](#) y en plena pandemia le llegó el turno a [Zoom](#) - pasando



de 10 millones de reuniones diarias en diciembre del año anterior a 300 millones en abril de 2020. Es imposible saber quién dará la sorpresa en 2021. Aunque quizás cuantitativamente no suponga un peligro para los grandes gigantes tecnológicos, socialmente será interesante comprobar si se consolidan alternativas que han empezado a surgir en 2020 como la mutualización de servicios entre librerías para poder competir con Amazon

Este proceso de expansión de lo digital implica una mayor exposición y, por lo tanto, un mayor escrutinio por parte de la opinión pública y de los gobiernos. En 2021 veremos como esta exposición de los gigantes digitales se refleja en tres ámbitos: fiscalidad, competencia y soberanía.

El volumen de negocio ha aumentado rápidamente y la naturaleza de la actividad ha permitido hasta ahora explotar al máximo la ingeniería fiscal. Pero los estados necesitan ingresos más que nunca para sufragar los costes sociales de la pandemia y los planes de recuperación. La tasación de los servicios digitales son una oportunidad. Así que el choque de intereses que había empezado a fraguarse antes de la irrupción del Covid-19 ha adquirido una nueva urgencia. En 2020 descarrilaron los intentos de llegar a una concertación transatlántica en este ámbito, a pesar del principio de acuerdo alcanzado en el [G7 de Biarritz](#) del año anterior. Se ha dado una prórroga de un año para que continúen las negociaciones sobre tasas digitales en el marco de la [OCDE](#), pero si no hay avances los países de la UE proseguirán en solitario y esto podría generar tensiones con la nueva administración en Estados Unidos.

En cambio, allí donde podrían coincidir la agenda digital de Biden y la de sus socios europeos es en la necesidad de limitar el comportamiento oligopólico. Aunque este no ha sido uno de los principales temas de campaña, se espera que tras su toma de posesión [Biden](#) siga una política distinta a la del *laissez faire* de la administración Obama y que incluso éste sea uno de los pocos ámbitos donde florezca una cooperación bipartidista.

En cuánto a la [soberanía digital](#), un término que empezó a popularizarse antes de la pandemia, veremos cómo prosigue la tendencia de crear dos esferas de influencia tecnológica pivotando alrededor de Estados Unidos y China, y en qué se traduce la preocupación de la Unión Europea, India, Japón o Corea del Sur por haber quedado descolgadas de esta carrera. La UE echará mano de su arsenal normativo, que tiene como principal novedad la aprobación de la *Digital Services Act (DSA)* que busca proteger el mercado único, preservar y mejorar los derechos de los consumidores, además de contemplar, entre otras medidas, que los gigantes digitales no puedan emplear los datos recopilados a no ser que los pongan a disposición de plataformas más pequeñas. En clave de soberanía, 2021 debería ser un año de impulso a alternativas europeas en materia de almacenamiento de datos en la nube como [Gaia-X](#), una iniciativa liderada desde Francia y Alemania. En cambio, en muchos países del sur global el debate será



distinto: se planteará en clave de colonialismo de datos y se articulará como un combate en el que ellos no son actores sino el campo de batalla.

En países en vías de desarrollo de América Latina, África subsahariana y el sureste asiático puede tener más recorrido una de las novedades que nos depara 2021: la entrada en funcionamiento del yuan digital, que a diferencia de las criptomonedas tendrá menor fluctuación y estará respaldada por un banco central. Aprovechando el aumento de transacciones digitales en tiempos de pandemia, la adopción de esta divisa digital tiene dos objetivos. Dentro de China, reducir el dominio de Alibaba y Tencent en materia de pagos digitales. Y hacia fuera de sus fronteras, expandir su área de influencia económica. Esta moneda será atractiva para consumidores de países con sistemas financieros precarios, con divisas que se deprecian y dificultades para realizar compras online. En ambos casos, su popularización dará a China muchísima más información sobre preferencias y pautas de consumo dentro y fuera de sus fronteras. La experiencia del yuan digital será observada con detenimiento en el resto del mundo y su éxito podría acelerar planes para la introducción de otras divisas digitales, intensificando el debate sobre las oportunidades y los riesgos de un euro digital.

## **7. Ciudades: ¿más habitables o más desiguales?**

En 2020 las ciudades se situaron en primera línea de la lucha contra la pandemia. La densidad de población ha sido un factor clave en la expansión de la enfermedad. A pesar de que la población urbana representa poco más de la mitad de los habitantes del planeta, según Naciones Unidas el 90% de los casos registrados se han concentrado en entornos urbanos. También es en las ciudades donde se produce la investigación para luchar contra la pandemia y donde se encuentran las principales infraestructuras sanitarias. En 2021 las ciudades seguirán en esa trinchera y con una atención reforzada para gestionar los efectos económicos y sociales de la pandemia. Se intensificará el choque entre dos fuerzas opuestas: por una parte la recentralización ante una situación de emergencia, y por otra, mayores demandas de autonomía y recursos para las ciudades y territorios descentralizados para avanzar hacia una recuperación económica y social.

La irrupción de la pandemia ha tensionado el actual modelo urbano. Autoridades locales y movimientos sociales exigen ahora ciudades más habitables, más saludables y con una movilidad individual y colectiva más sostenible. Para avanzar hacia este cambio de paradigma urbano, las ciudades se miran las unas a las otras en búsqueda de inspiración y con la esperanza de poder emular buenas prácticas que hayan funcionado a centenas o miles de kilómetros de distancia. *Cities for Global Health*, una plataforma online lanzada por gobiernos, entidades y la sociedad civil que recoge 657 iniciativas de 34 países y 105 ciudades, es un buen ejemplo de esta dinámica. En 2021, las redes de cooperación e intercambio ganarán peso, a la



vez que se acelerará la competencia individual entre ciudades para ver cuál de ellas da con soluciones más innovadoras y con mejor aceptación ciudadana. Una competencia que, en su versión menos saludable, se traducirá en disputas entre ciudades globales para acceder a mayor financiación o posicionarse mejor en la recuperación post-pandemia.

En muchos países, la pandemia ha reforzado la innovación social (como ya sucedió después de la crisis de 2008), multiplicando las iniciativas de solidaridad y los esfuerzos comunitarios y vecinales. En este sentido, han surgido múltiples redes de apoyo mutuo, tanto a nivel nacional (en Turquía, proyectos como *İhtiyaç Haritası*, en Reino Unido *Mutual Aid*, en Francia *Territories Engagés* o en Argentina *Territorios en Acción*), como a escala local (en Nueva York *Mutual Aid NYC*, en Lisboa la *Rede Solidária de Lisboa*, en la favela de Paraisópolis de São Paulo o en La Paz). Veremos en qué medida, en 2021, los gobiernos locales aprovecharán el potencial de estas prácticas como actuaciones que permiten reforzar la respuesta institucional a la crisis social y sanitaria. Ello dependerá de la capacidad de los gobiernos de las ciudades de impulsar relaciones duraderas de coproducción de políticas con las comunidades y agrupaciones sociales. La pandemia también ha puesto todavía más en valor las ciudades como centros de creación de conocimiento y 2021 será un año de consolidación de las redes científicas de alcance global en que equipos de investigación, asociados con las ciudades que albergan sus instituciones, trabajen en red.

Sin embargo, junto con las oportunidades también han surgido nuevos riesgos que podrían manifestarse con especial virulencia en 2021. Las ciudades verán crecer el malestar social como consecuencia de la profundización de las desigualdades que ha derivado de la pandemia. El espacio urbano, tanto en los centros como en los barrios periféricos más castigados por la crisis, serán el escenario de episodios recurrentes de expresión del malestar, que en muchos casos derivará en disturbios y enfrentamientos con fuerzas policiales o incluso entre grupos con intereses contrapuestos. Reivindicaciones vinculadas al acceso a la vivienda, las oportunidades económicas o las condiciones laborales del personal sanitario probablemente caracterizarán las protestas de 2021. La recuperación económica que puede producirse si se consigue controlar la pandemia, lejos de aliviar estas tensiones, puede aumentarlas, ya que es muy probable que la salida sea tan o más desigual que la crisis y que su visibilidad en un entorno urbano genere más frustración e incluso violencia.

Hay quien verá esta situación como una oportunidad para revertir la despoblación de entornos rurales. No obstante, en términos cuantitativos las tendencias más robustas serán otras. Primero, ganan atractivo los espacios periurbanos y con ello se dará más importancia a la gobernanza metropolitana. Segundo, las clases populares se verán obligadas en una situación de necesidad a agruparse todavía más en viviendas sobreocupadas de las ciudades y sus periferias y, en los casos más extremos, aumentará el fenómeno de las personas sin hogar. En



tercer lugar, las grandes ciudades del sur global seguirán atrayendo población y creciendo, sobre todo en asentamientos informales.

A todo ello hay que añadir que, en un contexto post-pandémico, la brecha digital se ha acrecentado y reforzará todavía más la desigualdad entre los territorios conectados y aquellos que, metafóricamente, siguen a oscuras. Por ejemplo, en [Estados Unidos](#), solo el 65% de los ciudadanos que viven en áreas rurales tienen acceso a Internet de alta velocidad comparado con el 97% en áreas urbanas. En 2021 la cobertura de banda ancha o a través de 5G será tan importante como en otros momentos lo fueron los procesos de electrificación y la construcción de infraestructuras básicas de transporte.

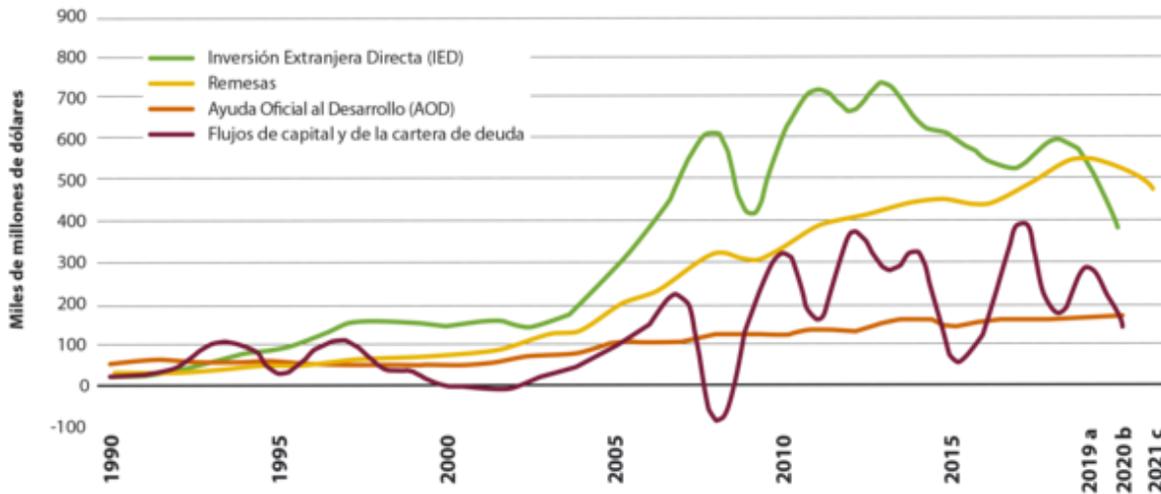
### **8. Migrantes: ¿salud pública o salud nacional?**

El inmigrante o el solicitante de asilo puede ser también un portador del virus. Este es el nuevo argumento xenófobo en el que se apoyarán quienes exigen fronteras impermeables, controles más estrictos y repatriaciones exprés. En un momento en que se habrá normalizado el cierre de fronteras interiores para controlar la pandemia, será más sencillo exigir la construcción de muros y la aplicación de medidas excepcionales para mantener las fronteras selladas o para repeler a los que llegan.

Esta realidad contrastará con una paradoja: las mismas sociedades que buscan seguridad con el cierre de fronteras son las que también intentarán atraer personal médico y asistencial extranjero. Es el caso, por ejemplo, del [Reino Unido](#), que ha extendido automáticamente por un año todas las visas de médicos y enfermeras migrantes que vencían antes del 1 de octubre de 2020. El hecho de que los fundadores de la compañía [BioNTech](#) que ha trabajado con Pfizer en la vacuna contra la Covid-19 sean hijos de la inmigración turca a Alemania será uno de los casos que los defensores de una política migratoria más flexible pondrán sobre la mesa.

La voluntad de cerrar fronteras topará con un aumento de la presión migratoria de países que han sufrido la destrucción de ocupación en sectores como el turismo, la sobreexplotación de recursos naturales o la acumulación de problemas estructurales, como sucede en Argelia, Nigeria, Venezuela o las repúblicas centroamericanas. A estas dificultades hay que sumar la bajada de remesas prevista para 2021, que según el [Banco Mundial](#) podría ser de un 14% en comparación con las cifras de 2019. Para entender la trascendencia de esta situación, hay que recordar que en 2019 el volumen de las remesas superó a los de la inversión directa extranjera. En caso de que la recuperación se alargue, es probable que en 2021 asistamos a nuevos procesos de expulsión de trabajadores extranjeros en países del [Golfo](#) o que aumente la tensión con los migrantes de países vecinos en [Suráfrica](#).

## Flujos de remesas hacia los países de renta media y baja (1990-2021)



Nota: (a) Estimación; (b) Proyección.

Fuente: Banco Mundial/KNOMAD y Fondo Monetario Internacional.

Respecto a las migraciones internacionales, el año 2021 no será muy distinto de los anteriores: mala gestión, cortoplacismo, deshumanización, securitización, erosión de derechos e intento de trasladar la frontera real cada vez más lejos de la oficial. En cambio, sí que se planteará una disyuntiva real a la hora de abordar el encaje en la sociedad de los extranjeros residentes, estén o no en una situación irregular. Es un debate que no va a producirse en términos morales, o no sólo, sino también en términos de interés y racionalidad.

La pandemia y sus consecuencias están teniendo efectos ambivalentes. Por un lado, ha aumentado la vulnerabilidad de una parte de la población a las políticas del odio; por otro, también ha crecido la visibilidad de sectores que emplean a mucha población migrante como el personal de la limpieza, especialmente las encargadas de los cuidados, los repartidores a domicilio, los pequeños propietarios y empleados del sector de la alimentación o los temporeros del sector agrícola. Estas trabajadoras y trabajadores empiezan a ser reconocidos como un elemento esencial del engranaje económico y social. ¿Se traducirá esto en políticas más inclusivas? ¿Será un reconocimiento duradero, como sucedió con la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo y el reconocimiento del sufragio universal tras las dos guerras mundiales, o será puntual? ¿Y si sucede, se quedará sólo en el ámbito médico o se entenderá que la degradación de las condiciones laborales, habitacionales o educacionales de una parte de la sociedad también constituyen un problema de salud pública?



Por otro lado, la pandemia intensifica la discusión en países europeos y también en América, de Oriente Medio y del resto de Asia sobre los riesgos para la salud pública de tener parte de la sociedad desasistida y fuera de los canales oficiales. La inmigración irregular es uno de los colectivos que más fácilmente pueden quedar al margen o deliberadamente excluidos. En un contexto de emergencia sanitaria, el Estado - y con él sus ciudadanos - redescubren algo que podría parecer tan obvio como que debe llegar a todos los hogares, que debe tener registrados a todo aquel que resida en su territorio, que no es tan fácil separar “sus” problemas de los “nuestros” y que “su” salud, es la de “todos”. La previsión de procesos de vacunación masivos en 2021 lo pondrá todavía más de manifiesto, sin por ello descartar que haya grupos que lo utilicen para defender la preferencia de un nacional contraponiendo un modelo de salud nacional parcial y excluyente, con el de la salud pública universal e inclusivo.

### **9. Malestar: ¿individual o colectivo?**

Se cumplen diez años de las primaveras árabes y africanas, de los indignados en España y también del movimiento *occupy* en varios países occidentales. 2021 será un momento de echar la vista atrás y plantearse cuál ha sido el resultado de estas protestas emancipadoras y qué queda de la esperanza que supieron generar. También será el momento en que se “desconfine” el malestar que emergió con fuerza en 2019 y que tomó las calles de medio mundo, de Hong Kong a Latinoamérica, pasando por Bagdad, Argel y Beirut. En un contexto de pandemia y restricciones a la movilidad, algunos pueden pensar que el ciclo de protestas se cerró. Es muy probable que a medida que avance 2021 comprueben que ha sido un paréntesis y que el intento de imposición como permanentes las medidas restrictivas aplicadas durante la pandemia solo acrecientan el malestar.

En términos generales, la pandemia ha agravado o ampliado el malestar que tanto en 2011 como en 2019 hicieron salir a la gente a la calle. Voces científicas advierten que más que una pandemia, la Covid-19 es un sindemia, en la medida que los factores sociales son esenciales para entender su desigual impacto. Sus efectos también han dado nuevos argumentos al movimiento climático y a la lucha feminista, dos de los vectores de fuerte movilización antes de la aparición del virus que han permanecido en letargo durante buena parte de 2020. Aunque de forma distinta al año anterior, 2021 también será emocionalmente intenso. A la ilusión de poder vencer al virus y de recuperar parte de la normalidad perdida, se le sobrepondrá el malestar de capas importantes de la población, aquellas que quedan rezagadas en la salida de la crisis, y en los casos más extremos, la rabia de aquellos para quién la herida sanitaria, económica y social de la pandemia siga abierta.



En el momento en que se recupere el uso del espacio público, volverán con fuerza las movilizaciones, que buscarán recuperar el terreno perdido. Incluso podría a empezar a suceder antes, como se ha visto durante la segunda mitad de 2020 con la fuerza del movimiento [#BlackLivesMatter](#) en Estados Unidos, las protestas feministas en [Polonia](#), las pro-democracia en [Belarús](#), las expresiones de malestar político en Perú y Guatemala, o el movimiento [#EndSARS](#) en Nigeria. Si algo hemos aprendido del estudio de los ciclos de protesta anteriores es la importancia de los procesos de emulación que, en el contexto de 2021 pueden ser mayores por la conciencia que todo el mundo ha sufrido un mismo golpe, y por la aceleración de los procesos de consumo de información en las redes sociales. Pero también sabemos que, aunque pueda haber un tronco común de malestar, la expresión de éste se adapta al contexto geográfico y temporal. Los principales países del continente africano, de Argelia a Suráfrica, de Nigeria a Etiopía, afrontan 2021 en un clima de gran incertidumbre. Países que han sufrido el descalabro del turismo como Tailandia, Senegal y los de la cuenca mediterránea también han visto como la pandemia avivaba un malestar previo. La capacidad de movilización de la oposición rusa es una de las grandes incógnitas de 2021, si bien hay menos dudas sobre la capacidad represiva de las autoridades.

La desesperanza y frustración, en parte por la falta de resultados de ciclos de protesta anteriores, así como una mayor represión por parte de las fuerzas de seguridad, comporta un claro riesgo de que ese nuevo ciclo de protestas adquiera un carácter más violento. Otro de los temas a observar en 2021 es si las redes de solidaridad articuladas en 2020 a escala vecinal se convertirán en estructuras de movilización. También será interesante comprobar si los numerosos procesos electorales previstos en América Latina y África subsahariana actúan como multiplicadores de la tensión o, por el contrario, son el mecanismo que permite encauzar este malestar.

Una de las características de las dinámicas de protesta en 2021 es que estas pueden expresarse como reivindicaciones de grupos dentro de la sociedad y no como una demanda de la sociedad en su conjunto. Esta dinámica grupal puede corresponder a minorías contra la mayoría, a mayorías contra la minoría, a agravios de carácter territorial, generacional o incluso gremial. Las campañas de vacunación, que por motivos logísticos tienen que hacerse de forma segmentada pueden actuar como fuente de agravio adicional.

En paralelo, una parte del malestar tendrá una dimensión individual, alentado por meses de confinamiento, una disminución de la interacción social y su sustitución por contactos virtuales, y por una crisis de salud mental a menudo silenciada. Este malestar individual puede ahondar dinámicas previas como los procesos de radicalización violenta o la crisis de los intermediarios que en muchos países se manifiesta en forma de desconfianza en las instituciones, la clase política, los medios de comunicación, los expertos o las asociaciones de la sociedad civil.

**FUNDAR Carlos Pellegrini 433 (5600) Mendoza**

**Web site [www.fundarweb.org.ar](http://www.fundarweb.org.ar)**



También es un caldo de cultivo para teorías de la conspiración y otras formas de desinformación que han ido creciendo al calor de la pandemia.

## 10. Unión Europea: ¿recuperada o bloqueada?

La Unión Europea tiene proyecto para sí misma y para el sistema internacional. La duda es si en 2021 se darán las condiciones dentro y fuera de la Unión para impulsarlo. El proyecto de integración europea lleva quince años encadenando crisis y afrontando retos sin precedentes como la salida del Reino Unido. Precisamente por haber estado sometida a esta lógica de crisis continuada, a lo largo de 2021 proseguirá el debate sobre si se han sacado lecciones de las crisis anteriores. También se evaluará si la UE responde con más ambición, generosidad y rapidez no ya a la pandemia, sino a las estrategias de recuperación.

La gestión de la pandemia y los planes de recuperación no serán el único factor que condicionará la agenda europea y su capacidad para influir en la agenda global. Hay que mencionar, en primer lugar, el calendario electoral. Entre 2021 y 2022 habrá un *impasse* político en dos tiempos. Alemania acudirá a las urnas en octubre de 2021 y despedirá a la canciller Merkel tras más de 15 años en el poder. Mientras tanto, el ambiente preelectoral irá calando en Francia, en vistas a su doble cita con las urnas durante la primavera de 2022. El segundo factor son las relaciones con los vecinos. En 2020 se ha mantenido la tensión con Rusia y ha aumentado, por motivos y grados diversos, con Reino Unido y Turquía. A esto se suma la convulsión de sus dos vecindarios, el oriental y el mediterráneo. La Unión Europea puede verse bloqueada por la actitud obstruccionista de algunos de sus miembros, por la falta de confianza en sí misma o por la acumulación de crisis tanto en su seno como en su entorno inmediato. Por el contrario, 2021 puede ser un año de recuperación, de impulso y de transformación.

Esta disyuntiva se concretará en dos frentes. El primero es la preservación de la esencia de la integración europea. La UE es, entre muchas cosas, una unión de democracias y de estado de derechos y el reto es impedir y revertir tendencias iliberales en su seno. También es un espacio de libertad de movimiento y aquí el factor bloqueador es el miedo, encarnado en 2021 por temas tan distintos como el terrorismo, la pandemia y la deficiente gestión de los flujos migratorios.

El segundo frente es transformacional. La Unión Europea siempre ha aspirado a transformarse a sí misma, a los países del entorno e incluso a sentar estándares aplicables para el resto de los componentes del sistema internacional. La pandemia ha dado impulso e incluso un significado al Plan Verde y a la agenda de digitalización. Esta priorización también aparecerá



en 2021 en la agenda exterior para los encuentros birregionales que la UE tiene programados, por ejemplo, con África y América Latina en 2021.

En la intersección entre la agenda de preservación y la de transformación encontramos otros dos retos: la recuperación económica y la voluntad de alcanzar una mayor autonomía estratégica. Respecto al primero ya no se hablará tanto de recursos como de prioridades y mecanismos de ejecución y serán centrales muchos de los elementos esbozados en secciones anteriores: ¿en qué sectores invertir? ¿es posible una vuelta al pasado? ¿cómo revertir las desigualdades crecientes y el malestar acumulado? ¿cómo asegurar la cohesión territorial? ¿qué papel han de tener las ciudades y regiones en la gestión de los planes de reconstrucción?.

Asimismo, la pandemia ha dado impulso a la idea de autonomía estratégica, que ya era uno de los pilares de la [Estrategia Global de 2016](#). Durante 2021 veremos si las discusiones para favorecer estrategias de relocalización para acercar y acortar las cadenas de suministros, especialmente de productos vitales, se traducen en iniciativas concretas y si éstas se diseñan pensando en la reindustrialización de la UE o incorporan también a sus vecinos de la Europa oriental y la cuenca mediterránea. También veremos si es factible tratar a la vez a China como un socio, competidor y rival o si los europeos se ven forzados a escoger entre una de estas modalidades. En este punto no todo dependerá de sus preferencias, sino también de lo que hagan Beijing y Washington.

Hay un punto de convergencia claro en la reflexión sobre las perspectivas para 2021 para el sistema internacional y la construcción europea: la pandemia ha dejado al descubierto debilidades y contradicciones, pero también ha sido un potente recordatorio de los altos niveles de interdependencia y la necesidad de soluciones cooperativas y solidarias. 2021 aparece como una oportunidad que puede aprovecharse o no. La perplejidad deja de ser una opción y la fuerza de los procesos de cambio obliga a elegir camino en un año de múltiples bifurcaciones.

### Caída y recuperación económica esperada (Crecimiento del PIB real, 2020-2021\*)

