



# Crisis de globalización y hegemonía en cuestión: un escenario de cambio estructural para Cuba y Latinoamérica y el Caribe

José Antonio Sanahuja

## Introducción: América Latina y el cambio de ciclo global

La expresión “cambio de ciclo” podría resumir la particular coyuntura en la que se encuentra América Latina y el Caribe en 2017. Pero esa expresión alude, en realidad, al cruce de dos dinámicas de cambio que se entrecruzan, de alcance regional y global. Por un lado, la región vive procesos de cambio político que cierran una etapa de predominio de opciones progresistas y el retorno de opciones liberal-conservadoras, que se traducen en una visible reorientación de la política exterior y de las

opciones regionalistas y las estrategias de integración hacia posiciones más favorables a la apertura económica y a modalidades de inserción internacional compatibles con la globalización. Otros gobiernos de izquierda –con la notable excepción de Venezuela, sumida en una profunda crisis política, económica y social– parecen haber adoptado enfoques más pragmáticos, e incluso Cuba plantea una actualización de su modelo para ampliar sus vínculos con la economía global y ha apostado por la normalización de las relaciones con Estados Unidos y la Unión Europea (UE).

Sin embargo, en su intento de “volver al mundo” la región se encuentra con un escenario internacional mucho más desfavorable. Los países avanzados también atraviesan un claro cambio de ciclo político. La UE, aún convaleciente de la crisis del euro, se ha enfrentado a otras dos crisis existenciales en rápida sucesión: la generada por la desastrosa gestión de los flujos de refugiados, y la que ha provocado el *Brexit*, y el ascenso de la extrema derecha parece expresar movimientos de fondo en sus sistemas de partidos. En Estados Unidos, la victoria de Donald Trump en las elecciones presidenciales también es resultado del fuerte ascenso de la extrema derecha y el nacionalismo extremo. En conjunto, parecen revelar la crisis de legitimidad de los sistemas democráticos, del liderazgo de los partidos tradicionales, y de la influencia de las elites que a través de estos gobiernos han mantenido el liderazgo político y económico de Occidente. Cambio de ciclo en América Latina y en Estados Unidos y la UE, pero de forma divergente, o al menos en distinta dirección, y un claro desajuste entre unos y otros. Para Cuba, este escenario plantea una difícil “normalización” de relaciones ante actores externos –sea una América Latina en un cambio de ciclo político, una UE que sufre distintas “crisis existenciales”, y un Estados Unidos que con Trump redefine su posición internacional– que también se encuentran atravesando significativas transformaciones.

Esta falta de sincronía también debe situarse en el contexto más amplio de la economía política internacional. El conjunto de la región, y especialmente los países de América del Sur, tienen claras similitudes en cuanto a su estructura económica, perfil exportador y desempeño económico, más allá de las visibles divergencias de política económica entre países neo-desarrollistas “atlánticos” y liberales “pacíficos” (Sanañaja, 2016). En ambos casos han disfrutado de un extraordinario

“súper-ciclo” de crecimiento empujado por la bonanza de materias primas y la demanda de los países emergentes de Asia. Ello impulsó el empleo, los salarios y la demanda doméstica en círculo virtuoso de creciente inversión y consumo privado, de aumento del gasto público en infraestructura, y de programas sociales. La caída del crecimiento desde 2013 y la posterior recesión no se puede explicar solo ni principalmente por factores nacionales, incluso considerando el peor desempeño de Brasil y la grave crisis de Venezuela. Parece indicar que todos los países de la región, sean neoliberales o neo-desarrollistas, se enfrentan a desafíos comunes en cuanto a vulnerabilidad estructural, en particular aquellas relacionadas con la finalización de la bonanza de materias primas y el endurecimiento de las condiciones de financiación externa (Abeles y Valdecantos, 2016). El fin del ciclo de las materias primas podría ser interpretado, en ese marco, como una fase tardía de la crisis económica que se inició en 2008 y de la crisis o tensiones a las que la globalización se ve sometida.

De hecho, desde 2013 América Latina se enfrenta a un escenario global más difícil e incierto, habida cuenta de esa vulnerabilidad estructural. La paulatina reorientación de la economía china hacia un modelo de crecimiento más basado en el mercado interno, unido a la lenta recuperación y débil crecimiento de las economías avanzadas –señal de inicio, quizás, de una fase de “estancamiento secular”– señalan los límites de un modelo de inserción internacional basado en las exportaciones hacia Asia. El estancamiento de las negociaciones de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y las posteriores negociaciones “mega-regionales” del Acuerdo Transpacífico (TPP) y del Acuerdo de Comercio e Inversión Transatlántico (TTIP) plantearon riesgos críticos al conjunto de la región en cuanto a normas más exigentes y desviación de comercio y de inversión, al margen de su alineamiento “pacífico” o “atlántico”. El descarrilamiento de estos acuerdos a partir de 2016, con el ascenso de fuerzas de extrema derecha reticentes al libre comercio en Estados Unidos y en la UE, no supone sin embargo un escenario más favorable, pues plantea riesgos de mayor proteccionismo y nacionalismo económico, en particular para los países de América Latina más abiertos a la globalización a través de acuerdos de libre comercio con Estados Unidos y la UE.

Lo que se argumenta en este trabajo es que estos acontecimientos no deben ser vistos como meros fenómenos de corto plazo. Son, por el contrario, expresión de un cambio de etapa histórica que puede interpretarse como crisis de la globalización, y del modelo hegemónico sobre el que se ha sustentado (Sanahuja, 2017). El sistema internacional parece sumido en una etapa de cambio estructural, acelerado por la crisis económica global de 2008. Se cerraría así la etapa de la postguerra fría, dominada por la globalización económica y la democracia liberal, que ha hecho ascender a los países emergentes impulsando un visible progreso económico y avances en la reducción de la pobreza, aunque también ha empeorado la distribución de la riqueza a escala global.

Esa crisis de hegemonía puede abrir un periodo más incierto e impredecible, en el que no pueden darse por sentadas las certezas de la etapa anterior, sea el rápido crecimiento de China y de otros países emergentes, el anclaje de la globalización y el internacionalismo liberal en la hegemonía estadounidense, el atlantismo como pivote de la seguridad occidental, la continuidad de la UE, la solidez de la democracia liberal, de los partidos y las élites dirigentes del mundo occidental, o el protagonismo de las multinacionales. Si con el 11-S y la “Guerra Global contra el Terror” terminó el confiado optimismo democrático de la posguerra fría y el “fin de la historia”, con la crisis económica iniciada en 2008 se cerraría el ciclo de la globalización económica –al menos en su forma actual–, que en gran medida explica los cambios vividos por América Latina y el Caribe en el decenio anterior.

Este cambio de ciclo, finalmente, está transformando las matrices y opciones de política exterior y de política de desarrollo, y supone reajustes y reacomodos para todos los actores. América Latina y el Caribe, y Cuba en particular, habrán de valorar adecuadamente esos nuevos escenarios y sus implicaciones a corto y largo plazo para una mejor inserción internacional.

### **Crisis de globalización como crisis de hegemonía: implicaciones económicas y geopolíticas**

Examinar un cambio de ciclo histórico demanda una perspectiva analítica afincada en la sociología histórica. Por un lado, esta ha de ser capaz

de aprehender los procesos de cambio estructural con una mirada de *longue durée*, en palabras del historiador Fernando Braudel; y por otro lado, cómo esos cambios en la estructura del sistema internacional suponen constricciones o posibilidades para los actores sociales –en particular, los gobiernos– y para su agencia. En esta perspectiva, las preguntas se dirigen a la naturaleza hegemónica o no hegemónica de los órdenes mundiales, las formas de Estado que engendran, y los límites y posibilidades del cambio<sup>1</sup>.

Desde esa perspectiva, cabe observar que el sistema internacional está atravesando una etapa de rápido cambio estructural hacia formas no hegemónicas, que se presenta como una crisis de la globalización en la forma que ésta ha adoptado desde finales del siglo XX. En esa crisis se entrecruzan: a) los procesos de cambio de poder generados por la propia globalización; b) el agotamiento de un ciclo económico basado en la transnacionalización productiva; c) los límites sociales y ecológicos del modelo; y d) sus fallas de gobernanza, tanto en el ámbito nacional, como en el plano global.

En relación al cambio de poder, supone un desplazamiento y difusión del mismo a países emergentes y actores no estatales, dando lugar a un sistema en apariencia multipolar, y a una globalización sin adecuada gobernanza multilateral. Esa multipolaridad cuestiona tanto la posición dominante de Estados Unidos, como el “multilateralismo hegemónico” aún vigente pero con crecientes problemas de representatividad, legitimidad y eficacia al no dar un papel adecuado a las potencias emergentes. Tal cuestionamiento, material y normativo, no supone un “nuevo multilateralismo” eficaz, pues debilita las organizaciones existentes sin que las alternativas impulsadas por los países emergentes puedan sustituirlo. Por otro lado, la globalización, en tanto transnacionalización y creciente interdependencia, constriñe y diluye la agencia de los Estados, con el resultado paradójico de que el ascenso de los países emergentes a la categoría de potencias globales coincide con una severa erosión de su capacidad. Los emergentes tienen ahora más influencia que en el pasado, pueden crear nuevas organizaciones internacionales, e incluso desplegar una “gran estrategia” de índole geopolítica, pero no tienen capacidad de sustituir a las potencias tradicionales en la gobernanza al sistema internacional. Para unos y otros, ahora reunidos en la misma mesa en el G20, ser “potencia” ya no es lo que fue en el pasado.

Esas fallas de gobernanza se pondrían de manifiesto en las carencias del G20 y de otros organismos para hacer frente a la crisis económica iniciada en 2008, más allá de las medidas de contención más inmediatas. Esta crisis es algo más que un fenómeno cíclico. Expresaría los límites de un modelo económico dominado por las finanzas globales, sin reglas ni instancias de control adecuado, volátiles y con evidentes riesgos para la estabilidad del sistema, y la dependencia de la economía real de esos flujos. Pero la debilidad del comercio y la inversión, que no han recuperado los niveles anteriores a la crisis, parecen estar indicando cambios más profundos. En concreto, se estaría cerrando el ciclo productivo post-fordista iniciado en los años ochenta, ante cambios tecnológicos que alientan dinámicas de re-localización productiva, automatización e integración de las cadenas de valor a través de plataformas digitales, con efectos de amplio espectro en el empleo, las políticas fiscales y de bienestar social, los acuerdos distributivos, y el conjunto de la organización social y política.

Por otro lado, la globalización ha significado brechas sociales crecientes y al tiempo, menor capacidad de los Estados para atenderlas. En los países avanzados —en particular, a raíz de la crisis económica iniciada en 2008— se evidencia un aumento de la desigualdad, se erosionan los pactos sociales nacionales y aumenta la inseguridad respecto a la capacidad de protección del Estado; y en los países emergentes se produce un rápido aumento de las expectativas de ascenso social y de las demandas hacia el Estado, las formas de gobierno y sus políticas públicas. Aún considerando los problemas de esas políticas en cada país, los procesos de globalización y transnacionalización constriñen fuertemente la agencia de los Estados territoriales y de sus élites tradicionales. Ello limita su capacidad para desarrollar políticas autónomas o desplegar los supuestos recursos de poder que su respectiva estatura económica pareciera otorgarles, condicionando notablemente la capacidad de las políticas públicas para materializar las aspiraciones, demandas y derechos de las sociedades, en la medida que aún se definen a través de procesos políticos de alcance eminentemente nacional.

La crisis de gobernanza y las dificultades de los Estados y en particular de las democracias occidentales para hacer frente a esas brechas sociales han contribuido al cuestionamiento de las élites y el *establishment* favorable a la globalización y al ascenso de nuevos actores de extrema

derecha que se nutren del descontento social y del rechazo creciente a la globalización y a las sociedades abiertas. Ese proceso, que evidencia una crisis de hegemonía de dichas élites, tiene afectos tanto al interior de cada Estado como en el plano internacional. La impugnación de las élites y la crisis de legitimidad de las democracias occidentales ante una extrema derecha en ascenso debilitan, a su vez, el liderazgo y la posición hegemónica que había mantenido el conjunto de los países avanzados –en particular Estados Unidos y la UE– en el sostenimiento del orden internacional liberal en el que se ha basado la globalización.

En ese escenario de crisis de globalización, acontecimientos como el *Brexit* o el triunfo electoral de Donald Trump no pueden ser considerados como meros “cisnes negros” impredecibles, en el sentido que da a esta expresión Nassim Taleb (2010). Son sin duda un resultado de factores de agencia –la capacidad de articular discursos y narrativas movilizadoras en los medios de comunicación o en las redes sociales, o el éxito de una campaña electoral– pero no se explicarían sin atender como factores causales las dinámicas de cambio social y económico más profundas que afectan al sistema internacional y que son resultado de un proceso de globalización que se ha desarrollado por varias décadas. El hecho es que en una estructura no hegemónica y en cambio, existirían más opciones y mayores márgenes de maniobra en términos de agencia. Por ello, tanto los sistemas políticos nacionales, como el sistema internacional son más abiertos ante la aparición y ascenso de actores políticos ajenos al *establishment* y con mayor potencial disruptivo. En ese contexto ha de entenderse el rápido ascenso del nacionalismo y la extrema derecha en Europa y Estados Unidos, y las nuevas formas de “cesarismo” político que ello comporta. Como se explica más adelante, en el plano internacional ello explica el retorno de la “gran estrategia”, en términos geopolíticos, que en ausencia de un orden hegemónico que lo impida, ahora tratan de desplegar algunas grandes potencias, como Rusia o China, e incluso potencias medias, como Turquía, Irán o Arabia Saudí.

En términos presentes, y de cara al futuro, todo lo anterior conduciría a un escenario de cambio de época, y por ello, de mayor incertidumbre, riesgos e inestabilidad. Se anunciaría una etapa de “post-globalización” o una nueva fase en la globalización, caracterizada, por una parte, por tendencias de fragmentación y reorganización de los mercados y las ca-

denas productivas globales propias de la etapa anterior de globalización, y al tiempo, de mayor integración de la economía digital. Todo ello, en un escenario geopolítico más complejo, competitivo y fluido, y mecanismos de gobernanza regional y global más fragmentados y con menor capacidad de articular la acción colectiva para dar respuesta a los retos globales.

## **Cambio de poder: multilateralismo en cuestión y crisis de gobernanza de la globalización**

### *Cambio de poder: entre la multipolaridad y la interdependencia*

El proceso de globalización ha supuesto una amplia redistribución del poder y de la riqueza global, cambios en las instituciones y las ideas que sostienen el orden internacional, y un visible ascenso de los países emergentes, todo lo cual pone en cuestión la hegemonía occidental. Ello supone un visible desplazamiento del centro de gravedad de la economía y la geopolítica global –de *shifting wealth*, según la terminología de la OCDE (2010)–, en el que el área noratlántica podría perder su centralidad frente a Asia-Pacífico, anunciando un mundo “pos-estadounidense” (Zakaria, 2008; Acharya, 2014) o “post-occidental” (Khanna, 2009; Mahbubani, 2009).

En ese contexto, algunos países emergentes se ven a sí mismos como nuevas potencias, empiezan a cuestionar el tradicional “multilateralismo hegemónico” y a partir de nuevas narrativas sobre un orden internacional supuestamente multipolar, plantean un “multilateralismo revisionista” que supone cambios en las normas y pautas de distribución del poder en las instituciones internacionales (Sanahuja, 2013).

El bloqueo de las negociaciones de la OMC tras la fracasada conferencia ministerial de Cancún (México) en 2003, donde los emergentes rechazaron un acuerdo muy desequilibrado, revelaría que estos ya se habrían convertido en *veto players* en ese y otros organismos multilaterales (Gnath y Schmucker, 2011). En paralelo, algunos países emergentes estarían definiendo sus propios “C” o mecanismos informales de coordinación, como el G22/G20 de la OMC, el grupo IBSA (India, Brasil y Sudáfrica), o las Cumbres de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China

y Sudáfrica). La desaparición del G7 como instancia de coordinación macroeconómica mundial, y la creación del G20 en 2010, incorporando a los países emergentes a la mesa, propició un (tardío) reconocimiento de ese nuevo estatus de actores y *rule-makers* globales.

Todo lo anterior no supone un declive rápido e inevitable de Occidente, pues ese es en gran medida auto infligido: más allá del ascenso de los países emergentes, Estados Unidos se ha debilitado a sí mismo con “guerras hegemónicas” en Afganistán e Irak que han erosionado su liderazgo político mientras el mundo cambiaba, y han agravado, en vez de resolver, sus graves problemas fiscales y de endeudamiento. La UE, por su parte, se ve sumida en las urgencias de sus sucesivas “crisis existenciales” –del euro, de los refugiados, del *Brexit*–, soslayando desafíos estratégicos en el ámbito demográfico, tecnológico, y como actor internacional. Pero de igual manera, el ascenso de los países emergentes no es un proceso ineluctable, y también puede verse condicionado por riesgos globales, por la inestabilidad política, o por “trampas de renta media”. como ilustra la crisis de las materias primas en América del Sur, la crisis política en Brasil o los problemas económicos de Rusia.

De nuevo, es importante distinguir estructura y agencia en ese proceso de redistribución del poder, cuyo efecto más visible es el ascenso de los países emergentes. En términos de agencia, este proceso debe mucho a las decisiones de los actores políticos clave; pero más relevante aún son los cambios estructurales que supone la globalización, al trasladar a esos países ingentes capacidades productivas y tecnológicas a través de flujos de inversión extranjera protagonizados por las empresas multinacionales.

Lo que este rápido examen revelaría, como se indicó, es un doble proceso de cambio de poder. Por una parte, la globalización redistribuye el poder entre los actores estatales y se altera su jerarquía y equilibrios, con la aparente afirmación, como hecho y como narrativa, del ascenso de los países emergentes y la configuración de un sistema multipolar. El segundo proceso podría describirse como transversal o transnacional, y se caracteriza tanto por la difusión del poder a actores no estatales como por su dispersión o difusión en estructuras y mercados donde se diluye el control público efectivo. Este proceso respondería, en los hechos y en la narrativa, a un mundo globalizado y transnacionalizado, que sitúa a los Estados en redes de interdependencias de

coste asimétrico más tupidas y complejas, y con ello, en entramados de expectativas, obligaciones y constricciones que los vinculan entre sí. Ello constriñe fuertemente la agencia de los Estados territoriales, sean potencias establecidas o emergentes, limitando su capacidad para desarrollar políticas autónomas, desplegar los recursos de poder que su peso económico o militar pareciera otorgarles, y en particular, para materializar las aspiraciones, demandas y derechos establecidos en cada Estado (Arenal, 2009). En un planteamiento muy conocido, Dani Rodrik (2011) señala que en el contexto de la globalización los actores estatales enfrentan un “trilema” irresoluble, en el que la globalización económica profunda, el Estado-nación y la política democrática son tres objetivos que no pueden ser satisfechos simultáneamente, y que las únicas políticas posibles combinarían dos de ellos. Las crisis financieras de los años noventa en adelante pusieron de manifiesto que en condiciones de globalización profunda y Estados-nación como *locus* del poder político, su agencia se debilita, y solo parece posible gobernar en función de las exigencias del mercado global, postergando mandatos electorales relacionados con derechos sociales propios de democracias avanzadas.

Los países emergentes, en concreto, tienden a ver su ascenso y el proceso de globalización que lo ha hecho posible desde unas premisas marcadamente estado-céntricas y una visión reduccionista del poder como mera capacidad material, sea económica o militar. Sin embargo, habrán de asumir que al igual que las potencias establecidas, ser potencia ya no es lo que era; que sus capacidades y agencia están más limitadas por las lógicas de la interdependencia (Kupchan, 2012; Naim, 2013); se ven afectados por riesgos globales y que están más globalizados de lo que cognitiva y políticamente estarían dispuestos a aceptar, y que tienen mucho más en juego de lo que parece en la defensa de una gobernanza eficaz y legítima de la globalización.

### *El sistema multilateral en tensión*

Estos procesos de cambio de poder comportan la reordenación global de los mercados y la geopolítica, y someten a creciente tensión el sistema multilateral y su capacidad para proporcionar gobernanza eficaz y legítima de la globalización. El sistema multilateral, heredado del periodo de posguerra, aún responde a una visión tradicional de la soberanía que dificulta la acción colectiva frente a problemas

transnacionales y riesgos globales. Supone instituciones de naturaleza subsidiaria y diseño intergubernamental, sin las competencias ni los recursos necesarios para la coordinación eficaz de las políticas nacionales y asegurar la adecuada provisión de bienes públicos regionales y globales. Es también un “multilateralismo hegemónico” con reglas e instituciones que aún reflejan las pautas de distribución del poder de posguerra. No se adaptaron a las nuevas realidades de la descolonización, y menos aún al ascenso de los países emergentes, que conforme ganan peso internacional reclaman reformas para asegurar mayor representatividad y legitimidad de las mismas.

En aras de una actuación supuestamente más ágil y eficaz, se recurre a establecer grupos “G” que, en vez de contribuir a un “nuevo multilateralismo” universalista, más legítimo y eficaz, contribuyen a la creciente fragmentación del sistema multilateral. En particular, aparecen nuevos arreglos monetarios y financieros regionales ante las carencias del sistema de Bretton Woods y los frenos a la reforma establecidos por los países avanzados. Esta tendencia es más visible en el comercio mundial, en el mayor número de acuerdos y negociaciones regionales “OMC Plus”, así como en la incapacidad para culminar la ronda de Doha de la OMC. A pesar de algunos acuerdos parciales –como el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de 2013–, el pesimismo sobre un acuerdo global impulsó una “globalización regionalizada” a través de clubes comerciales cerrados como el TPP y el TTIP (Peña, 2014), que podrían entrañar costes elevados al fragmentar el comercio mundial, con efectos discriminatorios para terceros.

La aparición del G20 tras la crisis de 2008, al igual que la creación de otros grupos informales “G” se justifica como mecanismo más ágil y efectivo de gobernanza global, pero expresa las dificultades para reformar el sistema multilateral vigente y sus reglas de representación y toma de decisiones, muy asimétricas. Este foro no resuelve, aunque atenúa, algunos de los problemas del grupo al que sustituyó: pese a la incorporación de los emergentes al G20, sigue habiendo serios déficit de representatividad y legitimidad (Ocampo y Stiglitz, 2012). Tras la fase aguda de la crisis, en la que el G20 pudo movilizar la acción colectiva internacional, surgen también dudas sobre su efectividad: desde 2010 ha tenido dificultades para asegurar la coordinación macroeconómica internacional, a la que ha contribuido la crisis de la Eurozona, y no

ha logrado evitar la soterrada “guerra de divisas” que se observa desde entonces.

En las instituciones de Bretton Woods los países en desarrollo, organizados tanto en el G77 como en el G24, mantienen una posición de larga data reclamando cambios en la distribución del poder de voto, en las políticas y en la condicionalidad de estos organismos. Los acuerdos del G20 de 2010 dieron paso a una reforma limitada de las cuotas y el poder de voto en el FMI, inicialmente rechazada en el Senado de Estados Unidos. Por ello algunos países emergentes –en particular los BRICS– han impulsado otras alternativas. En 2011 este grupo acordó crear otras instituciones –sin por ello abandonar el marco de Bretton Woods–, y en julio de 2014 se fundó el “Nuevo Banco de Desarrollo” (*New Development Bank* o NDB) para la financiación de infraestructura, y el Acuerdo de Reserva Contingente (*Contingency Reserve Agreement* o CRA), para apoyar a los miembros en caso de crisis de balanza de pagos. En octubre de 2014 China también estableció el nuevo Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (*Asian Infrastructure Investment Bank* o AIIB) que a pesar de la hostilidad explícita de Estados Unidos pronto atrajo a otros 51 países como accionistas, incluyendo la mayoría de los miembros de la OCDE y de la UE. Más allá de las necesidades de financiación de los países emergentes, estas iniciativas responden a los problemas de legitimidad, representatividad y eficacia de las instituciones de Bretton Woods, y a la resistencia de los países avanzados para reformar su sistema de cuotas y sus anacrónicas reglas para la elección de sus dirigentes, todavía monopolizados por los Estados Unidos y la UE.

En el debilitamiento del multilateralismo también han incidido las negociaciones “mega-regionales” del TPP, concluidas en octubre de 2015; las del TTIP, abiertas por Estados Unidos y la UE desde 2013, y las de la Asociación Económica Regional Integral (RCEP, por sus siglas en inglés), impulsadas por China en respuesta al TPP. De ser aprobados, es difícil estimar sus efectos, pero algunos estudios (Ferbeldmayr *et al.*, 2014; Freytag *et al.*, 2014; Manrique y Lerch, 2015; Pérez-Rocha, 2015; Schmiege, 2015) identifican amplios efectos de desviación del comercio, que dañarían a los BRICS y a otros países en desarrollo.

Lo más significativo en la propuesta del TTP y el TTIP es que son los propios países avanzados los que contribuyen a la fragmentación del sistema multilateral de comercio. Estas negociaciones han debilitado a

la OMC, y ponen en cuestión su sistema de solución de controversias, que ha respondido relativamente bien a las demandas de los países en desarrollo (Peña, 2014). Traslada fuera del marco multilateral la definición de normas en materias ambientales y laborales, los derechos digitales y datos, o la solución de diferencias entre corporaciones y Estados, definiendo estándares más exigentes para los países en desarrollo no miembros. Por todo ello, el TPP y el TTIP tienen claras implicaciones geopolíticas. Podrían verse como respuesta estratégica de Estados Unidos y la UE para preservar el área del Atlántico Norte frente al ascenso de los países emergentes, que han sido excluidos de estas negociaciones (Falk y Unmüßig, 2014; Dieter, 2014; The Economist, 2015b). El TTIP actualizaría el alineamiento de Estados Unidos y la UE como *rule-makers*, ahora fuera de la OMC, al dejar fuera a los países emergentes, una vez que estos lograron poder de veto en esta organización.

El ascenso de fuerzas de extrema derecha contrarias al libre comercio en Estados Unidos y en la UE entre 2015 y 2016 supone, sin embargo, un escenario con crecientes riesgos proteccionistas. Aparece, con ello, una situación paradójica: ahora son los países en desarrollo los que se presentan como defensores de la globalización, frente al aparente viraje hacia el nacionalismo económico de Estados Unidos y otros países de la OCDE. Los nuevos gobiernos liberal-conservadores de Argentina o Brasil anuncian su intención de “abrirse al mundo” en un momento en el que éste parece cerrarse. En la Cumbre del Foro de Cooperación Asia-Pacífico (APEC) en Lima, en noviembre de 2015, el presidente de Perú, Pedro Pablo Kuczynski y el de China, Xi Jinping, se erigieron en defensores del TPP y la apertura económica, y este último reivindicó la propuesta del RECEP. Fue de nuevo el presidente de China el inesperado defensor de la globalización en la Cumbre de Davos de enero de 2017 (González, 2017), pese a que la propia China también gira hacia políticas más nacionalistas y centradas en su mercado interno. Estados Unidos, tras el triunfo de Trump, ha renunciado ya al TPP y al TTIP, y ha anunciado su intención de revisar TLC vigentes –en particular, el NAFTA– desde posiciones más proteccionistas y nacionalistas. De igual manera, en la UE aumenta la oposición al libre comercio –así lo indican las dificultades para la ratificación del Acuerdo de Libre Comercio con Canadá (CETA)–, y los gobiernos de Francia y de Alemania se posicionaron en contra de las negociaciones del TTIP respondiendo

a un electorado más inclinado a la extrema derecha, que de manera creciente, como se detallará, cuestiona las políticas de apertura de la globalización y sus efectos sociales.

Todo lo anterior apunta a una suerte de “balcanización” de las reglas del juego y la gobernanza global (Bhattacharya *et al.*, 2016), de forma que esta puede tornarse más volátil e impredecible, pero ello también podría ser funcional a una nueva fase de la globalización, menos dependiente de las lógicas de deslocalización y de las cadenas globales de valor de las multinacionales.

#### *Un escenario global de inestabilidad sistémica y mayor riesgo geopolítico*

Finalmente, como se indicó, en una estructura no hegemónica y en flujo, existirían más opciones y mayores márgenes de maniobra, en términos de agencia, para nuevos actores. El sistema político, tanto en plano nacional como internacional, se torna más abierto ante la aparición y ascenso de actores ajenos al *establishment* dominante y con mayor potencial disruptivo. En ese contexto ha de entenderse el rápido ascenso del nacionalismo y la extrema derecha en la UE, en Estados Unidos y en otros lugares, así como el mayor potencial de conflicto en Oriente Próximo o el Mar de China, y en particular el retorno de la “gran estrategia”, en términos geopolíticos, que tratan de desplegar algunas grandes potencias, como Rusia o China, e incluso potencias medias, como Turquía, Irán o Arabia Saudí. La Federación Rusa, a través de los conflictos de Georgia y de Ucrania, trata de reordenar su *hinterland* estratégico conteniendo a la UE y la Alianza Atlántica, y al tiempo, recupera su estatus de gran potencia, que ante la ausencia relativa de Estados Unidos, se hace presente en la guerra de Siria.

En el caso de China, ante el intento de reconstruir el eje Nord-atlántico, cobra fuerza paulatinamente una estrategia “sino-céntrica” que se articula a través del ya mencionado RCEP, de la conformación de instituciones internacionales como las mencionadas *supra*, del proyecto euro-asiático de la “nueva ruta de la seda” (*One belt, one road*), de la proyección estratégica en el Mar de China, y de una mayor presencia en África y en América Latina (Serbin, 2017: 37). Irán, como otros actores regionales, se proyecta sobre Oriente Próximo a través de Siria e Irak. Arabia Saudí, por su parte, despliega una estrategia global en relación al precio del crudo, tratando de minar la producción en

ascenso de petróleo y gas no convencional de Estados Unidos; y en el espacio regional, se implica indirectamente en la guerra de Siria y de manera directa en Yemen, en parte para contener a Irán. La ruptura de relaciones con Qatar responde también a una estrategia de contrapesos regionales frente a Irán. Turquía, por último, ha utilizado la crisis de los refugiados sirios como baza geopolítica para reequilibrar a su favor la relación con la UE, y ampliar los márgenes de autonomía en su involución autoritaria. Se enquistan las guerras internacionalizadas (Siria y Yemen) y se percibe mayor potencial de conflicto en otras áreas. En el Mar de China y la península de Corea aumenta la tensión y el riesgo de enfrentamiento. En algunos países de la UE se reinstaura el servicio militar, aumenta el gasto en defensa y se despliegan tropas –Este de Europa, Repúblicas Bálticas– ante el temor de una Rusia resurgente y ante un Estados Unidos que se torna poco predecible en cuanto a sus compromisos globales. Lo que pocos años antes parecía impensable, se torna una posibilidad, como el caso de una Alemania que debate abiertamente la oportunidad de dotarse de armas nucleares (Studemann, 2017). La desconfianza entre la UE y el Estados Unidos y la “brecha transatlántica” que empieza a aparecer se escenificó abiertamente en la fallida cumbre del G7 de mayo de 2017, en la que Trump acusó a Alemania y su superávit comercial de dañar la economía estadounidense, ante lo que la Canciller Merkel declaró públicamente que la UE ya no podía fiarse de Estados Unidos y el Reino Unido, “y que debía tomar su destino en sus propias manos” (Carbajosa, 2017).

## Límites sociales y políticos de la globalización: ascenso de la extrema derecha y matrices de política exterior

### *Ascenso de la extrema derecha: estructura y agencia*

El ascenso de la extrema derecha y el nacionalismo extremo, más allá de la coyuntura electoral, han de interpretarse también en términos de cambio ciclo histórico. Ponen en cuestión, desde el espacio de la política nacional, los principios del internacionalismo liberal y las reglas e instituciones en las que se ha basado el orden internacional contemporáneo y especialmente el ciclo histórico de la globalización. No se trata solo del triunfo electoral de Donald Trump, del *Brexit*, o del ascenso de la extrema derecha xenófoba en la UE. El nacionalismo se

afianza también en la Federación Rusa o en China –donde sustituye al comunismo como ideología oficial–, y en otros países emergentes, como Turquía, Egipto, Indonesia o Filipinas. Ese desplazamiento a la derecha se extiende a los partidos tradicionales, que asumen y normalizan esas posiciones para evitar perder votos o respaldo social, y es parte de una dinámica más amplia de creciente polarización política que se observa en muchos países. Como reconoció el presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, en su discurso sobre el estado de la UE de 2016, “Nunca antes había visto unos gobiernos nacionales tan debilitados por las fuerzas populistas y paralizados ante el riesgo de salir derrotados en las siguientes elecciones” (Juncker, 2016: 6).

Entre las causas de ese ascenso, como se indicó, son factores estructurales las dinámicas de cambio social impulsadas por la globalización; y en cuanto a la agencia, hay que destacar el papel de los nuevos actores políticos en juego, ajenos a las élites y el *establishment* tradicional. En un detallado análisis sobre las causas del auge de la extrema derecha, Inglehart y Norris (2016) categorizan como fuerzas motrices del lado de la demanda (*demand-side drivers*) esas causas estructurales, situando en el lado de la oferta (*supply-side drivers*) la actuación, narrativas y líderes de la constelación emergente de partidos y líderes de extrema derecha.

#### *Los límites sociales de la globalización: aumento de la desigualdad e inseguridad laboral*

En términos de cambio social, la globalización ha sido un fenómeno de vastas proporciones, comparable quizás a la primera revolución industrial, o al advenimiento del keynesianismo y el fordismo tras la Segunda Guerra Mundial. Ha permitido grandes avances en la reducción de la pobreza y la inclusión social de los sectores medios, pero también ha generado mayor desigualdad global, y dinámicas de exclusión y segmentación social que han afectado a otros grupos. En ese proceso, en términos de reducción de la pobreza y distribución del ingreso cabe identificar claros ganadores y perdedores (Milanovic, 2012, 2016 y Lakner y Milanovic, 2016): pierde el *bottom billion*, los en torno a 1.000 millones de personas estancadas en la pobreza extrema y el hambre, en su mayoría en África subsahariana y Asia meridional, y las clases medias y los trabajadores de menor cualificación de los países avanzados, golpeados por el desempleo, la precariedad laboral, el recorte de derechos y la incertidumbre asociada al cambio tecnológico.

Ganan las clases medias en ascenso de los países emergentes, que dejan atrás la pobreza y acceden al mercado de consumo, y la estrecha capa de la población más rica, tanto en los países emergentes, como en los avanzados. Supone expectativas en ascenso en los países emergentes, que alimentan tanto respuestas individuales –mayor presión migratoria hacia los países ricos–, como colectivas, a través de movimientos sociales que, desde América Latina al mundo árabe, reclaman mejor gobernanza y políticas públicas más eficaces e inclusivas. En los países avanzados, supone expectativas en descenso, en un contexto de recorte de derechos sociales y creciente inseguridad y precariedad laboral. Así lo muestran las encuestas de opinión: en los países emergentes, la mayoría afirmaba que la siguiente generación viviría mejor que la de sus padres, pero en los países avanzados se esperaba lo contrario. Pero esas diferencias Norte-Sur se desvanecían ante la pregunta de a quién beneficiaba el sistema económico vigente, que de forma generalizada se veía sesgado a favor de los más ricos (Pew Global Research Center, 2014).

Los indicadores globales de bienestar parecen apuntar a un cambio en el ciclo histórico *de longue durée*, más que al impacto coyuntural del ciclo económico o la crisis financiera, y ello parece marcar los límites sociales de la globalización. Aunque continuó empeorando la desigualdad internacional entre Norte y Sur, entre 1945 y mediados de los años setenta del siglo XX se registraron al interior de los países de la OCDE los mejores indicadores en materia de equidad en los doscientos años que median entre la revolución industrial y los primeros años del Siglo XXI. Pero desde mediados de los ochenta, la globalización significó un cambio de ciclo: por primera vez en un cien años, la brecha entre los países ricos y los países en desarrollo –al menos los emergentes– empezó a estrecharse, pero también comienza lo que Paul Krugman (2007: 124-128) llama “la gran divergencia”: la desigualdad interna tanto en los países avanzados como en desarrollo, con algunas excepciones, experimentó un fuerte aumento (OCDE, 2011 y 2015).

Que las diferencias entre países se reduzcan, como que aumenten en su interior, es consecuencia de un proceso de globalización que aumenta la escala de los mercados y supone mayores presiones competitivas. El cambio tecnológico y la incorporación de más de 1.500 millones de trabajadores de los países emergentes al mercado de trabajo global, vía

exportaciones o migración, ha contribuido a esa brecha de ingresos. Supone mayores retribuciones en la “economía del conocimiento”, estancamiento de los salarios en empleos propios de las clases medias, y un marcado deterioro de la renta salarial de la población trabajadora con menor cualificación de los países avanzados, sometida así a la competencia global sin que ya pueda protegerles la regulación estatal (OCDE, 2017). Pero también es importante la erosión de instituciones como la negociación colectiva, la fiscalidad progresiva y las políticas sociales, atrapadas en los confines del Estado-nación y los pactos sociales nacionales, que se debilitan cuando la competencia y los mercados son ya globales. Como modelo de orden mundial, la globalización supone un modelo de gobernanza basado en la adaptación de los Estados –sus estructuras económicas, políticas y sociales; sus instituciones, y sus pactos sociales nacionales– a los requerimientos del mercado globalizado. A futuro, todo ello pone en duda la sostenibilidad del Estado del bienestar y los derechos económicos y sociales, la movilidad social ascendente que presuponen las sociedades abiertas, y genera más incertidumbre e inseguridad laboral. Surge un nuevo precariado sin expectativas, particularmente entre los jóvenes, para los que el *status quo* tiene poco que ofrecer.

El inicio de un nuevo ciclo de innovación tecnológica basada en la reorganización de la producción a partir de plataformas digitales y la automatización masiva –la denominada “cuarta revolución industrial”– plantea en este escenario desafíos sociales y políticos adicionales. Según McKinsey, solo el 5% de los empleos pueden ser sustituidos totalmente por robots, pero aproximadamente el 60% de las ocupaciones actuales pueden ser automatizadas al menos en un 30% a partir de tecnologías existentes y probadas, como robots industriales, procesos telemáticos, inteligencia artificial, *blockchains*, educación en línea, E-gobierno, vehículos autónomos... (Greenberg *et al.*, 2017) Este proceso ya se ha iniciado: entre 2005 y 2015 el número de robots industriales aumentó 2,5 veces, y las previsiones para 2020 apuntan a que su número se cuadruplique, con efectos discernibles en cuanto a pérdida de empleos (Arntz *et al.*, 2016, Acemoglu y Restrepo, 2017). Y son algunos países emergentes, más intensivos en cuanto a actividad manufacturera, los que tienen mayor potencial de automatización y de “desindustrialización prematura”. La renuncia de Ford a ampliar la producción en Hermosillo (México), ante las presiones del recién electo Presidente

Trump, no significaría más empleo en Estados Unidos, como alega su retrógrada retórica proteccionista, y más bien apunta hacia dinámicas novedosas de re-localización y robotización. Se trataría, en suma, de un posible ciclo de reindustrialización sin empleo. Según un estudio del Foro Económico Mundial (WEF, 2016), en las 15 economías líderes, en los siguientes cinco años la automatización y la inteligencia artificial destruirán 7,1 millones de empleos y solo crearán dos millones en su lugar. A escala global, se trataría de 14 billones de dólares en salarios, y aproximadamente 1.000 millones de empleos. No se trata de neoludismo, sino de asumir las implicaciones sociales de una nueva revolución industrial: si el fordismo significó una amplia transformación social y política, al hacer posible la sociedad de la producción y el consumo de masas y los modernos Estados del bienestar, las consecuencias de este nuevo ciclo de innovación tecnológica suponen mayor incertidumbre e inseguridad laboral, dado su alcance para el empleo, la fiscalidad o la protección social, y no sin conflictos, exigirán una amplia redefinición del contrato social.

*El ascenso de los extremistas de derechas: malestar social y narrativas de polarización*

Sería ilusorio suponer que estos cambios no tienen implicaciones políticas. Los datos empíricos referidos al apoyo a la extrema derecha muestran, de manera consistente, el apoyo de sectores que por edad, sexo, nivel educativo o lugar de residencia son perdedores de la globalización o se perciben como tales. Pero esa explicación socio-económica no basta para explicar el fuerte ascenso de esas fuerzas. Inglehart y Norris (2016), a partir de encuestas realizadas en 31 países, argumentan que otro importante factor estructural es un movimiento cultural reaccionario (*cultural backlash*), especialmente en las generaciones mayores, los hombres blancos y los sectores menos calificados, antes dominantes, y que se resisten a perder su estatus frente al avance de la diversidad cultural y de los valores cosmopolitas de las sociedades abiertas y de la globalización. Esos grupos serían particularmente vulnerable al llamado de los populistas de derechas. Ahora bien, la distinción analítica entre factores socio-económicos y la reacción cultural es artificial, pues ambos están relacionados: “si los cambios estructurales en la fuerza de trabajo y las tendencias sociales en los mercados globalizados elevan la inseguridad económica, y si esto, a su vez, estimula una reacción

negativa entre los tradicionalistas hacia los cambios culturales. No sería una cuestión de si es lo uno o lo otro, sino del peso relativo de ambos y de los efectos de su interacción” (Inglehart y Norris, 2016: 3). Ambas dinámicas, en suma, son necesarias para explicar el creciente malestar social y la desafección ciudadana hacia la democracia y los partidos tradicionales, que los nuevos actores políticos en la derecha populista y xenófoba han sabido movilizar y canalizar para ganar peso electoral, poder parlamentario, e incluso para hacerse con el gobierno de algunos países.

Más allá de esos cambios estructurales, para entender la pérdida de influencia de las élites dominantes y el declive electoral de los partidos tradicionales es necesario examinar los factores de agencia, y en particular, la actuación de una pléyade de partidos y líderes de extrema derecha nacionalista y xenófoba, y lo que ofrecen y cómo lo enmarcan, con estrategias y discursos de deslegitimación y de polarización que cabría calificar como “insurgentes”. Aunque algunos de los partidos de derecha radical estaban ya activos en los años ochenta, se trata de movimientos en muchos casos de reciente aparición, desconectados de los fascismos del siglo XX, y en muy pocos casos han tenido experiencia de gobierno. Son, en muchos aspectos, actores extraños al tradicional *establishment* político y económico. Promueven narrativas muy potentes para la movilización social, centradas más en la identidad y en la seguridad que en el empleo, pero que han encontrado un terreno abonado en la crisis social y el rechazo al *establishment* (Greven, 2016). En primer lugar, una narrativa anti-élites –contra la clase política, los ricos, los “expertos”, y la “corrección política”– que se nutre de la crisis de legitimidad y de la falta de respuestas por parte de dichas élites a los problemas socioeconómicos de las clases medias y bajas. En segundo lugar, narrativas securitarias e identitarias frente al terrorismo y la inmigración, que contraponen al “pueblo”, la cultura y la identidad, así como la seguridad, frente al “otro”, construido como amenaza. Ello se nutre del giro reaccionario, tradicionalista y nativista antes descrito, rechazando la diversidad social, y, en ocasiones, adopta expresiones abiertamente islamófobas y racistas (Bartoszewicz, 2016). Finalmente, una narrativa anti-globalización, incluyendo la variante euroescéptica, contraria a las sociedades abiertas y los valores cosmopolitas, marcadamente nacionalista, y que reclama políticas proteccionistas.

En la propagación de estas narrativas y discursos tienen un papel clave unos medios de comunicación más polarizados e ideologizados. Incide también el manejo de las emociones colectivas a través de las redes sociales (van Wyk, 2017), cuyos algoritmos, basados en las preferencias de cada usuario, tienen a generar bucles cognitivos auto-referenciales que potencian esos discursos y crean una esfera “post-factual” que transforma la arena política en muchos países, tornándola más polarizada e ideologizada, y por ello, la aleja aún más del ideal habermasiano de esfera pública abierta a la contrastación de argumentos racionales en la que habría de basarse una democracia deliberativa. En una visible paradoja, el aumento de los intercambios de datos que reflejan los indicadores sobre el avance de la globalización coexiste con un Internet más fragmentado, parroquial y cerrado por efecto de esas dinámicas.

Frente a estos fenómenos las élites dominantes se han mostrado a menudo insensibles e incapaces para reconocer ese descontento, afrontar los problemas sociales y reorientar las políticas que les dan origen. No han faltado voces de alarma, como el diagnóstico anual de riesgos globales del Foro Económico Mundial de Davos, que ha identificado de manera reiterada la desigualdad económica y la polarización política como uno de los más importantes riesgos sistémicos. Wolfgang Münchau (2016) señaló en *Financial Times* que el *establishment* al cuidado del orden liberal global parece estar sumido en un “momento María Antonieta”, ajenos a un sistema financiero fuera de control o a los abusos fiscales de las multinacionales, abandonando a su suerte a parte de la ciudadanía, insistiendo en políticas irresponsables de austeridad o en relación a la migración, denigrando a los votantes que se inclinan hacia la extrema derecha como meros exponentes de un “voto irracional”, y con todo ello, se enajenan su apoyo y dan alas al ascenso de la extrema derecha.

### *Globalización-antiglobalización: matrices de política exterior e inserción internacional*

La irrupción de estas fuerzas ha tenido importantes efectos en la política y el conflicto social. Junto a la tradicional divisoria entre izquierda y derecha, centrada en los conflictos distributivos en el ámbito económico, aparece un nuevo eje o *clivaje* fundamental marcado por las posiciones frente a la globalización, entre cosmopolitismo y nacionalismo, entre “globalistas” y “patriotas”, o entre “abierto” y “cerrado”,

que reinterpreta esos conflictos redistributivos, en términos de ganadores y perdedores de la globalización, y los complejiza al introducir elementos de seguridad e identidad. Todo ello fragmenta y reajusta las preferencias de los votantes, y supone una amplia reorganización del campo de la política y el conflicto social, y se proyecta al ámbito exterior (*The Economist*, 2016, Inglehart y Norris, 2016). Es en cuestiones como la globalización, la integración económica, el libre comercio, la política migratoria o la política exterior y de seguridad donde esa divisoria aparece con más claridad, erosionando el consenso existente en el centro político en torno al internacionalismo liberal y los valores cosmopolitas en los que se ha basado la globalización como forma de orden mundial. Cruzando los dos ejes –pro y antiglobalización, izquierda y derecha– en un cuadro de doble entrada imaginario, aparecen cuatro grandes matrices de política que, con los correspondientes acentos y mediaciones nacionales, parecen definir el escenario de la política y el conflicto social en un momento de crisis de globalización, sea en el plano nacional o global. De forma simplificada, a modo de modelos de análisis, se presentan a continuación:

a) “Davos” o los globalistas de derechas, favorables a la democracia liberal, el libre comercio y la empresa privada, y a profundizar la integración económica global, y partidarios del *status quo* de la globalización. Su más clara expresión son las élites reunidas en el Foro Económico Mundial de Davos. Agrupan a la mayor parte del centro derecha, así como los sectores más conservadores de la socialdemocracia europea –ambas fuerzas, por ejemplo, han apoyado el TTIP en el Parlamento Europeo– y del Partido Demócrata en Estados Unidos, y han contado con el apoyo doctrinal de los organismos financieros internacionales. Desde la crisis global experimentan un marcado retroceso electoral, si bien en América Latina han conocido un resurgimiento relacionado con el fin del ciclo de los gobiernos progresistas.

b) Los “progresistas cosmopolitas”, que incluyen a sectores de la izquierda que pretenden regular la globalización a través de reglas regionales o globales que protejan los derechos humanos, laborales y sociales y el medio ambiente –por ejemplo, a través de una concepción de “ciudadanía global”, o de la agenda global de desarrollo sostenible– con una regulación inclusiva de la inmigración, construyendo organizaciones regionales fuertes o un “nuevo multilateralismo” para

la gobernanza justa de la globalización. Doctrinalmente se basan en el cosmopolitismo neokantiano y en aportes del alter-mundialismo. Incluye a sectores progresistas de la socialdemocracia, a otras fuerzas de izquierda, a ONG globales, como Oxfam, y a movimientos como *Occupy Wall Street* o *Welcome Refugees*, a través de las coaliciones transnacionales organizadas en torno al Foro Social Mundial de Porto Alegre. En alza en los años 2000, tanto como movimientos sociales, como en términos de apoyo electoral, están en retroceso.

c) Soberanistas y “des-globalizadores” de izquierda, que agrupan fuerzas anti-europeas y anti-occidentales –Syriza, en Grecia, o en un periodo anterior ciertos movimientos bolivarianos, en América Latina, como los agrupados en torno a la Alianza Bolivariana de los Pueblos de Nuestra América–, así como movimientos sociales y ambientalistas que reivindican la autogestión y las economías locales. Radicalmente contrarios a la globalización, identificada con neoliberalismo, al libre comercio y a la actuación de las multinacionales, rechazan también, por su carácter hegemónico, las normas e instituciones internacionales. En la estela de la crisis registran cierto avance en la OCDE, pero su apoyo es reducido, y retroceden en otros lugares, como América Latina.

d) Los “nuevos patriotas”, soberanistas y nacionalistas, y en la UE, profundamente euroescépticos; con una retórica contraria a la liberalización económica y, en ocasiones, a la gran empresa y las multinacionales; tradicionalistas en materia de religión, prácticas sociales y género, recelosos de la diversidad social, nativistas, xenófobos, anti-inmigración, y en ocasiones, abiertamente islamófobos. Serían una clara expresión de nuevas formas de “cesarismo” surgidos de una crisis de hegemonía. En su visión del mundo y de la política exterior, cuestionan la sujeción a normas e instituciones multilaterales y a los acuerdos globales sobre desarrollo sostenible o cambio climático, y en la defensa del interés nacional, en clave geopolítica, oscilan entre el aislacionismo y la política de poder. Además de la extrema derecha de Europa y en Estados Unidos, el nacionalismo de Vladimir Putin en la Federación Rusa, de Erdogan en Turquía, o en otros países en desarrollo, son representativos de esta tendencia. Como se ha señalado, se trata de las fuerzas políticas más dinámicas, en términos de agencia, y al calor de la crisis global, están claramente en ascenso.

En ocasiones, algunos partidos políticos se encuentran divididos entre dos de estas matrices. Sería el caso de la socialdemocracia europea, escindida entre “Davos” o el ordoliberalismo, por un lado; y el cosmopolitismo progresista, por otro, y puede alegarse que es una de las razones de su crisis; o de los demócratas en Estados Unidos, entre los partidarios de Hillary Clinton y de Bernie Sanders.

Aunque estos procesos afectan más a los países avanzados que a los países emergentes, al proyectarse a la arena internacional, vía agencia de los Gobiernos, ya están alterando significativamente el escenario global en el que América Latina y el Caribe ha de encontrar acomodo. La revuelta contra el orden liberal de los que se consideran perdedores de la globalización, y contra el *establishment* que la respalda, debilitan a las élites tradicionales, suponen una crisis de legitimidad de las democracias occidentales, y minan el liderazgo que había mantenido el conjunto de la OCDE, y en particular Estados Unidos y la UE, en el sostenimiento del orden internacional liberal. Todo ello tiene ya consecuencias en las opciones de política exterior, en la política migratoria, y en las negociaciones comerciales, en la agenda del desarrollo sostenible y en otros aspectos que afectan a la gobernanza del sistema internacional.

En ese sentido, como se afirmó al inicio, la crisis de la globalización es una crisis de hegemonía y por lo tanto de legitimidad y de gobernanza eficaz, que se expresa tanto al interior de cada Estado como en el plano internacional. A través de cambios de gobierno, o del desplazamiento a la derecha de los existentes, se observa una clara reorientación de las políticas exteriores. de signo nacionalista, xenófobo y excluyente, menos cooperativa, con menor capacidad de afrontar los riesgos derivados de la globalización y que, además, plantea un escenario geopolítico más abierto, inestable y propenso al conflicto. El fracaso de las reuniones de G7 de mayo de 2017, a causa del desacuerdo entre Estados Unidos y el resto, expresaría esa fractura y crisis hegemónica. Estos cambios no significan necesariamente una crisis definitiva para la globalización y la ideología globalista que la ha impulsado, pues tras más de tres décadas de integración económica y de difusión de ideas e instituciones a escala global, la transnacionalización económica y los principios liberales están muy afianzados. Pero los cambios en la tecnología y en el ámbito productivo, unidos a sus límites sociales y políticos, parecen

abrir una nueva etapa, más fragmentaria e incierta, en la que cabría ya hablar de “post-globalización” que conspira contra cualquier proyecto cosmopolita de expansión de derechos y de reconocimiento de la diversidad –como, por ejemplo, la Agenda 2030 de desarrollo sostenible y los acuerdos sobre el cambio climático– y comporta una clara erosión del entramado de normas e instituciones, presentes y futuras, para la gobernanza del sistema internacional.

### **América Latina en movimiento frente a la crisis de globalización: nuevas agendas comerciales y de integración**

Una globalización en crisis, o “sometida a tensiones”, según lo expresa CEPAL (2016), plantea de manera inmediata riesgos y desafíos para una América Latina que ha aumentado su vulnerabilidad externa: los derivados de un escenario económico global de débil crecimiento, con menores exportaciones, creciente aversión al riesgo, y mayor volatilidad financiera. A ello se suma la incertidumbre y riesgos que afectan a la gobernanza de la globalización, con un sistema multilateral cuestionado y en peligro de fragmentación ante el ascenso del proteccionismo y el nacionalismo económico tanto en Estados Unidos como en otros países de la OCDE, e incluso en algunos de los emergentes. Pese a su compromiso expreso con los mercados abiertos y en contra del proteccionismo, entre 2015 y 2016 los países del G20 han estado adoptando cada mes, en promedio, de 17 a 21 medidas con efectos restrictivos o proteccionistas, y es el número más alto registrado por la OMC desde el inicio de la crisis. Desde entonces, Estados Unidos, primero en la lista, habría introducido más de 600, y Rusia y la India se situarían en los siguientes puestos en ese listado<sup>2</sup>.

Para América Latina, el riesgo más inmediato lo plantea Estados Unidos y su viraje en política exterior y de comercio, bajo la matriz “neo-patriota” descrita anteriormente. En realidad, más que una oleada de proteccionismo, como se temía inicialmente, la administración Trump plantea una inédita combinación de unilateralismo nacionalista orientado por una peculiar ideología de neoliberalismo asimétrico, que altera, aunque no transforma radicalmente, la matriz de política latinoamericana del periodo anterior (Vigevani, 2016). Un

documento elaborado por la Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos (2017) parece indicarlo así, asumiendo la retórica nacionalista del *America first* para mostrar su preferencia por acuerdos bilaterales antes que por negociaciones multilaterales o plurilaterales. Se anuncia, en concreto, la renegociación de los 20 acuerdos de libre comercio que Estados Unidos tiene en vigor, considerados “injustos” y “desequilibrados” en perjuicio propio, para asegurar “reciprocidad” y la capacidad soberana de adoptar medidas unilaterales de defensa comercial, frente a los mecanismos de resolución de disputas de dichos acuerdos, y/o los de carácter multilateral de la OMC; promover por encima de todo el empleo y el crecimiento en Estados Unidos; y evitar hacer concesiones en materia comercial ante imperativos geopolíticos.

En primera instancia, ello significa una compleja renegociación del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN), que puede terminar involucrando otros acuerdos firmados con países de la región: con Centroamérica y República Dominicana (CAFTA-DR), y con Colombia, Perú y Chile, quedando descartadas las expectativas de acuerdos similares de los nuevos gobiernos de Argentina y Brasil (*The Economist Intelligence Unit*, 2017). Las directrices estadounidenses para la renegociación del ALCAN, anunciadas en julio de 2017, confirman esa visión: el objetivo primordial de un “mejor acuerdo”, según Estados Unidos, es reducir el déficit comercial con México y Canadá y mejorar el acceso estadounidense a ambos mercados. Se trataría de dotar a Estados Unidos de capacidad de respuesta ante restricciones a esos mercados –léase, medidas de represalia unilaterales–, de añadir un capítulo de economía digital que favorece sobre todo a empresas estadounidenses, y de reforzar los capítulos laboral y ambiental –regulados por los respectivos *side agreements*–, para asegurar que el acuerdo genera comercio “libre y justo” y sostenga el empleo bien pagado en Estados Unidos. Para México, el imperativo es una estrategia de “control de daños” ante lo que se percibe como una negociación defensiva, asimétrica y a priori desventajosa, amenazada por la posibilidad de una retirada unilateral de Estados Unidos, aunque México pueda tener muchos aliados corporativos –son muchas las empresas estadounidenses beneficiadas por el ALCAN– que tratarán de atemperar la posición del Gobierno Trump (Lafuente, 2017). En esa negociación, además, el tiempo juega en contra, pues el Gobierno de Peña Nieto quiere un acuerdo antes de las elecciones mexicanas de julio de 2018, ante las

que el oficialismo retrocede frente a la posible candidatura de López Obrador (Fariza, 2017).

Ante ese escenario, América Latina y el Caribe han girado la mirada hacia Asia y Europa. Con la UE, se ha reactivado la negociación UE-Mercosur, y existe una mayor disposición a hacer concesiones por ambas partes. Antes de las elecciones federales en Alemania (septiembre de 2017) y presidenciales en Brasil (octubre de 2018) existe una “ventana de oportunidad” que Alemania y España están tratando de aprovechar, con el objetivo de firmar un acuerdo –que sea amplio y bueno, aunque no el óptimo según los exigentes estándares de la más ortodoxa DG Comercio de la Comisión Europea– antes de terminar 2017. Con respecto a Asia, el foro de cooperación Asia-Pacífico (APEC) está tratando de reactivar el TPP sin Estados Unidos, incluyendo ahora a Indonesia y China, y tal vez a Colombia, antes excluidos de ese Acuerdo. Aunque un TPP sin Estados Unidos no tendría el mismo peso y atractivo, puede ser un acuerdo importante para los miembros y supondría una clara señal política a favor de la globalización y los mercados abiertos. China ha planteado su estrategia de profundización de las relaciones con América Latina en ese marco, llegando a proponer inversiones en infraestructura en la región que serían parte de su iniciativa *One Belt, One Road*, en cuya cumbre de mayo de 2017 hubo una importante presencia latinoamericana. No obstante, la estrategia estadounidense de promover acuerdos bilaterales con países de este grupo con los que aún no los ha firmado –entre ellos, Japón y Vietnam–, utilizando argumentos de seguridad, puede minar esa iniciativa (Palit, 2017).

En esa estrategia de diversificación, la región también ha reactivado la agenda de integración regional y parece quedar atrás la disputa ideologizada entre opciones “atlántica” y “pacífica”, adoptando enfoques más pragmáticos. Esa agenda regional tiene tres ejes de actuación: en primer lugar, la profundización de la Alianza del Pacífico, con una actuación más proactiva hacia Asia, en el marco de la estrategia “TPP sin Estados Unidos” antes citada. Este eje, sin embargo, se enfrenta a las limitaciones inherentes a este grupo: un reducido coeficiente de comercio intrarregional, causado por la escasa complementariedad de sus economías e importantes barreras físicas. En segundo lugar, la convergencia entre la Alianza del Pacífico y Mercosur, que promueven tanto Argentina como Brasil, este último en un visible viraje respecto

a la renuente posición inicial del Gobierno Temer. En este ámbito, el desafío radica en las ya conocidas dificultades intra-Mercosur para hacer efectivo un territorio aduanero común, y superar excepciones en sectores como el automotriz o el azúcar. En tercer lugar, la profundización de las relaciones económicas entre México y el resto de América Latina y el Caribe, lo que supone un importante cambio de orientación para la economía mexicana, muy volcada al ahora más incierto mercado del ALCAN. Además de los límites estructurales de la propia región para esta agenda, habrá que ver si puede mantenerse ante una eventual oferta de nuevos acuerdos bilaterales con Estados Unidos.

Algunos países de la región, en suma, parecen estar reaccionando frente a la crisis de globalización participando en nuevas coaliciones. No está sola. Actores como China o la UE pueden secundarla. Esta última, en particular, parece haber reaccionado al Brexit con un inusual ejercicio de unidad, y ante el ascenso de la extrema derecha, frenado en Francia por la candidatura presidencial de Macron, parece haber retomado una agenda social antes postergada. Existen, en suma, oportunidades para que América Latina y el Caribe adquiera un mayor protagonismo internacional participando y/o liderando estas nuevas coaliciones comprometidas con un sistema internacional abierto y sometido a reglas que emergen como reacción frente a la crisis de globalización.

### **Perspectivas finales: cambios en las relaciones exteriores de Cuba, entre Estados Unidos y la UE**

El viraje de la política latinoamericana de Trump, además del viraje en las relaciones con México, ha tenido en Cuba una de sus más inmediatas expresiones. En junio de 2017, en un acto en Miami, cargado de simbolismo –celebrado en “la pequeña Habana”, rodeado de representantes de los sectores “duros” del exilio, y con visibles referencias al desembarco de Bahía de los Cochinos–, el propio Trump anunciaba un endurecimiento de las relaciones y su condicionamiento a la democracia y los derechos humanos, que revertía parte de los cambios introducidos por Barack Obama al inicio de lo que pretendía ser la normalización de relaciones entre ambos países. Supone restricciones a los viajes a Cuba, que bajo distintas categorías administrativas se habían disparado, y en especial los “persona a persona”, aunque se mantienen

los familiares; y la prohibición de tratos comerciales –salvo alguna excepción marítima y en aeropuertos– con el Grupo de Administración Empresarial, S. A. (GAESA), controlado por los militares cubanos, y con importantes activos en turismo, hoteles, y empresas de comercio exterior, para evitar que éstas accedan a divisas.

Aunque la retórica de Trump anunció la “reversión” de las decisiones adoptadas por Obama, sus medidas no las revierten totalmente, lo que quizás se explica por el apoyo social que siguen teniendo, incluso en amplios sectores del exilio cubano. Seguirán las visitas de cruceros y los vuelos comerciales, con un número significativo de visitantes de Estados Unidos: entre 2015 y 2016 aumentaron un 79% hasta suponer 285.000 personas, un 7% de las entradas turísticas del país. Aunque con algunas restricciones, empresas que iniciaron operaciones en Cuba tras el restablecimiento de relaciones, como Airbnb o Google, pretenden continuar. Las relaciones diplomáticas y la cooperación en lucha contra las drogas ilícitas también se mantienen, y tampoco se ha revertido la cancelación de la política “pies secos-pies mojados”, una de las últimas medidas que Obama acordó con las autoridades cubanas, reduciendo el alcance de la Ley de Ajuste Cubano, por la que los migrantes cubanos dejan de tener un trato de excepción y se equiparan a los de cualquier otro país. Su impacto económico puede no ser tan significativo para un país ya adaptado a un embargo que se ha mantenido más de medio siglo, aunque dependerá de las reglamentaciones específicas y cómo estas entienden qué es una “empresa dirigida por las fuerzas armadas”, dada la singularidad de la economía cubana.

Los efectos de la nueva política cubana de Trump son sobre todo políticos: aunque se alega que ha de contribuir a restaurar la vigencia de la democracia y los derechos humanos, suponen el retorno a una política que después de medio siglo en vigor no puede mostrar ningún éxito al respecto. Pueden satisfacer a los actores más recalcitrantes del exilio cubano –y como en el pasado, explicarse como retribución por el apoyo electoral a la candidatura de Trump–, pero, al tiempo, legitiman y alientan a quienes, en Cuba, son menos proclives a la apertura económica y/o al cambio político. En realidad, en el plano político, las medidas retrotraen a Estados Unidos al lugar donde estaba antes de la normalización. Y son contraproducentes: dañan al naciente sector privado que la administración Trump dice que quiere apoyar (Ruano,

2017, *The Economist*, 2017); debilitan la posición estadounidense de cara a la naciente cooperación establecida en áreas de interés como lavado de dinero, drogas o seguridad aérea. Erosionan la posición de Estados Unidos ante el escenario de cambio, por muy gradual y cauteloso que sea, que pueda abrirse con el relevo y retirada del poder de Raúl Castro, anunciada para febrero de 2018. Y, finalmente, más allá de Cuba, debilitan la política latinoamericana de Trump y pueden dañar su capacidad para lograr respuestas concertadas ante otros problemas de la región. Las consecuencias más inmediatas afectan a Venezuela; no sólo por el relativo fracaso de la iniciativa mexicana de condena ante la Organización de Estados Americanos (OEA) en junio de 2017 (Lafuente y García, 2017). Cualquier aproximación a la resolución de la crisis de Venezuela requerirá de un diálogo con Cuba que ahora Estados Unidos y sus posibles aliados en la región van a tener mucho más difícil.

La victoria electoral de Trump y su abrasiva política exterior, en particular hacia el orden multilateral y hacia la UE, el *Brexit* y sobre todo la amenaza de un *Frexit* tras un eventual triunfo de la extrema derecha en Francia, finalmente conjurado con la inopinada victoria de Emmanuel Macron, parecen haber sacado de la parálisis política a la UE, que desde finales de 2016 parece haber tomado la iniciativa política en defensa de su propio modelo y del orden multilateral. Ese empeño tiene una doble dimensión, interna y externa, dado que anti-europeísmo e impugnación del orden liberal van de la mano, y esas fuerzas se encuentran en el seno de la UE, poniendo en juego su propia existencia. En Bruselas y en otras capitales europeas se tomó buena nota del discurso pronunciado por Trump en Varsovia ante el Gobierno derechista del Partido Ley y Justicia, cargado de retórica nacionalista, poco o nada europeísta o liberal, en el que llamó a “defender la civilización occidental”, identificada con valores tradicionales.

Varios hechos parecen indicar que la UE está reaccionando: en junio de 2016, inmediatamente después de conocerse los resultados del referéndum británico sobre el *Brexit*, se lanza la nueva Estrategia global de política exterior y de seguridad (Unión Europea, 2016). Aunque la salida del Reino Unido invalidaba parte de su contenido –como el referido a las capacidades en defensa–, su lanzamiento era una clara

señal política de unidad y de afirmación del proyecto europeo, y un intento de relegitimar la UE como proveedora de seguridad, más que de bienestar, para su ciudadanía. En esa misma dirección se situaban las importantes decisiones del Consejo de finales de 2016 en materia de defensa europea. El mandato de negociación del *Brexit*, aprobado en sesión extraordinaria por el Consejo Europeo en abril de 2017, mostraba una posición exigente y una inusitada unidad de propósito frente al Reino Unido. En mayo de 2017 la Comisión aprobó el importante *Documento de reflexión sobre el encauzamiento de la globalización*, en el que frente al populismo rampante se aboga, como lo hace la Estrategia Global, por una globalización gobernada a partir de reglas equilibradas y un multilateralismo eficaz. En junio de ese año se aprobó el nuevo *Consenso Europeo sobre Desarrollo* (Consejo de la Unión Europea, 2017), que compromete a la UE con las metas globales de desarrollo de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. A ello se suma el entendimiento que tras la victoria de Macron se observa en el eje franco-alemán, por ejemplo ante las reuniones del G-20 en Hamburgo, que presentaron a un Estados Unidos aislado –tan solo próximo a un Reino Unido en una posición poco usual en ese foro a causa del *Brexit*–, especialmente en materia de cambio climático y gobernanza de la globalización. En vísperas de esa reunión la UE anunció un acuerdo de libre comercio con Japón, apenas esbozado, pero que lanzaba una potente señal política frente a Estados Unidos. El Acuerdo Integral de Economía y Comercio con Canadá (CETA por sus siglas en inglés) se ha presentado en términos semejantes.

Aunque la Estrategia Global situaba a América Latina y el Caribe en una posición periférica, respecto a la prioridad securitaria otorgada a la vecindad de la UE, el contexto de crisis de globalización y ascenso de la extrema derecha le ha otorgado mayor relevancia. Ese contexto ha generado una narrativa europeísta de defensa de una globalización con reglas. Aun siendo iniciativas anteriores, la reactivación del Acuerdo UE-Mercosur, la modernización de los acuerdos con México y Chile, e incluso el Acuerdo con Cuba de diciembre de 2016, se han enmarcado dentro de esa narrativa, que está proporcionando un significativo impulso político para su avance.

Aunque sin levantar la posición común de 1996, adoptada por la UE a iniciativa del entonces Presidente del gobierno español, presidido

por José María Aznar, la UE comenzó a modificar su política hacia Cuba en febrero de 2014 (Gratius, 2014), con la decisión del Consejo de iniciar las negociaciones para un acuerdo de diálogo político y cooperación. Se trataba del tercer intento, esta vez exitoso, de modificar las relaciones con Cuba y volver a una política de compromiso (*engagement*) tras el fracaso de las sanciones y la lógica de la condicionalidad, y en vistas de las oportunidades abiertas por las reformas en Cuba para actualizar su modelo económico. Estas negociaciones comenzaron en abril de 2014 y culminaron con la firma del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación (ADPC) en diciembre de 2016 por parte de la Alta Representante, Federica Mogherini, y el Canciller cubano, Bruno Rodríguez. En julio de 2017 el acuerdo fue ratificado, por amplia mayoría, por el Parlamento Europeo, lo que permite su aplicación provisional hasta que sea ratificado por cada uno de los Estados miembros. En paralelo, se desarrollaron varias iniciativas bilaterales de los Estados miembros.

Los cambios en la política cubana de Estados Unidos han dado mayor significación a este acuerdo por ambas partes, y en lo que respecta a la UE, han reafirmado la pertinencia de ese giro político hacia el compromiso constructivo. Vuelve a tener relevancia la tradicional posición europea contraria a las sanciones, en particular las de efecto extraterritorial de la Ley Helms-Burton, que Obama no llegó a derogar. En lo que respecta a Cuba incide también la desfavorable evolución de Venezuela, como poderoso incentivo para diversificar las relaciones y atraer capitales externos. El acuerdo adoptado en 2016 para la condonación de deuda –parte de la cual se aplicará mediante operaciones de canje de deuda por inversiones– se orienta a ese objetivo, además de normalizar las relaciones financieras de Cuba con el exterior. En puridad, aun no siendo un acuerdo de libre comercio, el ADPC tiene un gran potencial: consolida y respalda las estrechas relaciones económicas existentes con la UE, institucionaliza el diálogo político –que incluye un diálogo especializado sobre derechos humanos que se reúne desde 2008, relanzado en 2015 con ocasión de la visita de la Alta Representante–, que se extiende a asuntos de la agenda global; y amplía notablemente los capítulos de cooperación al desarrollo (Ayuso, Gratius y Pellón, 2017). El potencial de este último pilar del acuerdo está supeditado, no obstante, a la importante reforma que la cooperación de la UE ha de acometer para adaptarse a la Agenda 2030

y a las necesidades específicas de desarrollo de países relativamente más avanzados, como es el caso de Cuba.

Puede alegarse que el ADPC, como expresión de una política de compromiso constructivo, puede no ser un instrumento efectivo para promover la democratización. Incluye, en cualquier caso, una cláusula democrática “elemento esencial” (art. 5) que actúa como mecanismo preventivo ante el riesgo de una involución grave del respeto a los derechos humanos en la isla. Pero lo más relevante es que sitúa a la UE en una posición favorable, como socio e interlocutor, ante los cambios que puedan producirse en el futuro. De nuevo, el Acuerdo mismo y la intensificación de relaciones con Cuba es un símbolo de implicación con América Latina y El Caribe por parte de la UE, que también es relevante de cara a la III Cumbre birregional UE-CELAC que se ha convocado en San Salvador en octubre de 2017.

## NOTAS

1. Este método entiende la hegemonía como una relación congruente de capacidades materiales, instituciones e ideas. Cuando las fuerzas sociales alteran alguno de esos elementos, de forma que dejan de ser coherentes entre sí, se produciría un cambio hacia una estructura no hegemónica (Cox 1981, Gill 1995). Para una perspectiva más general, véase Sanahuja 2015.
2. Véase el informe periódico sobre medidas comerciales de los países del G20 (OMC 2016a y 2016b).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abeles, Martín, y Valdecantos, Sebastián (2016). *Vulnerabilidad externa en América Latina y el Caribe. Un análisis estructural*, Buenos Aires: CEPAL, Serie análisis y perspectivas n° 47.

- Acharya, A. (2014). *The End of American World Order*. Cambridge: Polity.
- Acemoglu, D. y Restrepo, P. (2017). “Robots and Jobs: Evidence from US Labor Markets”. *NBER Working Paper* N° 23285.
- Arenal, C. (2009). “Mundialización, creciente interdependencia y globalización en las relaciones internacionales”. Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 2008. Bilbao: Universidad del País Vasco, pp. 181-268.
- Arntz, M., Gregory, T., y Zierahn, U. (2016). “The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries”. París: *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, n° 189.
- Ayuso, A., Gratius, S. y Pellón, R. (2017). “Reencuentro Cuba.UE, a la tercera va la vencida. Escenarios tras el acuerdo de cooperación”, *notes internacionales CIDOB* n° 177, junio.
- Bartoszewicz (2016). “Festung Europa: securitization of migration and radicalization of European Societies”, *Acta Universitatis Carolinae. Studia Territorialia* 2, pp. 11-37.
- Bhattacharya, A., Bürkner, H. y Bijapurkar, A. (2016). “What you need to know about globalization’s radical new phase”. *BCG Perspectives*, Boston Consulting Group, Julio.
- Carbajosa, A. (2017). “Merkel: ‘Los europeos tenemos que tomar el destino en nuestras manos’”. *El País*, 29 de mayo.
- CEPAL (2016). Panorama de la inserción internacional de las economías de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile: CEPAL, S.16-00896.
- Comisión Europea (2017). Documento de reflexión sobre el encauzamiento de la globalización. Bruselas: Comisión Europea, 10 de mayo
- Consejo de la Unión Europea (2017). “Joint statement on the adoption of the new European Consensus on Development”. Bruselas: *Council of the EU, Press Release* 339/17, 7 de junio.
- Cox, R. (1981). “Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory”. *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 10, n° 2, pp. 126-155.
- Dieter, H. (2014). *The Return of Geopolitics: Trade Policy in the Era of TTIP and TPP*, Berlín: Friedrich Ebert Stiftung.

- Falk, R., y Unmüßig, B. (2014). *The great revenge of the North? TTIP and the rest of the world*. Berlín: Heinrich-Böll-Stiftung.
- Fariza, I. (2017). “Ildefonso Guajardo. Secretario de Economía de México: las elecciones nos obligan a buscar un acuerdo sobre el TLC este año”, *El País*, 27 de mayo.
- Felbermayr, G.; Kohler, W.; Aichele, R.; Klee, G.; y Yalcin, E. (2014). *Mögliche Auswirkungen der Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) auf Entwicklungs- und Schwellenländer*, Munich: IFO Institut.
- Freytag, A.; Draper, P.; y Fricke, S. (2014). *The impact of the TTIP. Vol 1: Economic effects on Transatlantic partners, third countries and the global trade order*. Berlín: Konrad Adenauer Stiftung.
- Gill, S. (1995). “Globalisation, Market Civilization and Disciplinary Neoliberalism”. *Millennium: Journal of International Studies* vol. 24, n° 3, pp. 399-423.
- Gnath, K. y Schmucker, C. (2011). *The Role of Emerging Countries in the G20: Agenda-setters, Veto Player or Spectators?* Brujas: UNU-CRIS/ Collège d'Europe.
- González, A. (2017). “Xi advierte en Davos de que no hay vencedores en una guerra comercial”. *El País*, 18 de enero.
- Gratius, S. (2014). “Engaging Cuba”, *EU-ISS Alert* n° 13/2014, febrero.
- Greenberg, E.; Hirt, M. y Smit, S. (2017). “The global forces inspiring a new narrative of progress”. *McKinsey Quarterly*, abril.
- Greven, T. (2016). “The Rise of Right-Wing Populism in Europe and the United States. A Comparative Perspective”. *Perspective*, Friedrich Ebert Stiftung, mayo.
- Inglehart, R.F. y Norris, P. (2016). “Trump, Brexit and the rise of Populism. Economic Have-nots and Cultural Backlash”. *Harvard Kennedy School Faculty Research Working Papers* RWP 16-026, agosto.
- Juncker, J.C. (2016). *Estado de la Unión 2016: hacia una Europa que proteja, empodere y vele por la seguridad*. Bruselas: Unión Europea, 14 de septiembre.
- Khanna, P. (2009). *The Second World: How Emerging Powers Are Redefining Global Competition in the Twenty-first Century*. Nueva York: Random House.

- Krugman, P. (2007). *The Conscience of a Liberal*, Nueva York: W. W. Norton.
- Kupchan, C. (2012). *No One's World. The West, the Rising Rest, and the Coming Global Turn*. Oxford: Oxford University Press.
- Lafuente, J. (2017). "México defiende el libre comercio frente a EEUU", *El País*, 6 de Julio.
- Lafuente, J., y García, J. (2017). "Así se gestó el fracaso de la condena a Venezuela en la cumbre de la OEA", *El País*, 25 de junio.
- Lakner, C. y Milanovic, B. (2016). "Global Income Distributiopn: From the Fall of the Berlin Wall to the Great Recession". *The World Bank Economic Review* vol. 30, n° 2, pp. 203-232.
- Mahbubani, K. (2009). *The New Asian Hemisphere. The Irresistible Shift of Global Power to the East*. Nueva York: Public Affairs.
- Milanovic, B. (2012). "Global Income Inequality by the Numbers: In history and Now: an Overview". Banco Mundial, *Policy Research Working Paper* n° 6259.
- Milanovic, B. (2016). *Global inequality: A New Approach for the Age of Globalization*. Cambridge: Harvard University Press.
- Münchau, W. (2016). "The elite's Marie Antoinette momento. Right response is to focus on financial sector and inequality", *Financial Times*, 27 de noviembre.
- Naím, M. (2013). *El fin del poder*. Barcelona: Debate.
- Ocampo, J. A. y Stiglitz, J. (2012). "From the G-20 to a Global Economic Coordination Council". *Journal of Globalization and Development*, vol. 2, n° 2, pp. 1-16.
- OECD (2010). *Perspectives on Global Development 2010: Shifting Wealth*. París: OCDE.
- OCDE (2011). *Divided We Stand. Why Inequality Keeps Rising*. París: OECD.
- OCDE (2015). *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*. París: OECD.
- OCDE (2017). *Making Trade Work for All*. París. OCDE.
- Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos (2017a). *2017 Trade Policy Agenda and 2016 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program*. Washington: marzo.

- Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos (2017b). *Summary of Objectives for the NAFTA Renegotiation*. Washington: USTR, 17 de julio.
- Organización Mundial de Comercio (2016a). *G20 Report on Trade Measures (Mid October 2015 to Mid-May 2016)*. Ginebra: OMC.
- Organización Mundial de Comercio (2016b). *G20 Report on Trade Measures (Mid-May to Mid-November 2016)*. Ginebra: OMC
- Palit, A. (2017). “Can the Trans-pacific Partnership survive after Trump?”. *The Conversation*, 26 de enero.
- Peña, F. (2014). “Fragmentación en las negociaciones comerciales. Los mega-acuerdos interregionales y su potencial impacto en la gobernanza global”. *Carta mensual*, marzo. Disponible en <http://www.felixpena.com.ar>
- Pérez-Rocha, M. (2015). *TTIP. Why the world should beware*. Amsterdam: Transnational Institute.
- Pew Global Research Center (2014). *Emerging and developing countries much more optimistic than rich countries about the future*. Washington, octubre.
- Rodrik, D. (2011). *La paradoja de la globalización. Democracia y el futuro de la economía mundial*. Barcelona: Antoni Bosch.
- Ruano, L. (2017). “Cuba and Trump: the power of symbols”, *ISS-Alert* 21/2017, julio.
- Sanahuja, J.A. (2013). “Narrativas del multilateralismo: «efecto Rashomon» y cambio de poder”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, nº 101, abril, pp. 27-54.
- Sanahuja, J. A. (2015). “Los desafíos de la Teoría Crítica de las Relaciones Internacionales”, en Arenal, C. y Sanahuja, J. A. (coords.), *Teorías de las Relaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, pp. 157-188.
- Sanahuja, J. A. (2016). “Regionalismo e integración en América Latina: de la fractura Atlántico-Pacífico a los retos de una globalización en crisis”, en *Pensamiento Propio* nº 44, año 21, julio-diciembre. Monográfico “De la bonanza a la crisis de la globalización”, pp. 29-74.
- Sanahuja, J. A. (2017). “Posglobalización y ascenso de la extrema derecha: crisis de hegemonía y riesgos sistémicos”, en Mesa, M. (coord.), *Se-*

*guridad internacional y democracia: guerras, militarización y fronteras. Anuario 2016-17. Madrid: CEIPAZ, pp. 35-71.*

Schmieg, E. (2015). *TTIP—Opportunities and Risks for Developing Countries*. Bonn: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP).

Serbin, A. (2017). “Un triángulo escaleno? América Latina y el Caribe, China y los Estados Unidos y las narrativas del nuevo ciclo”, en Serbin, A.; Martínez, L.; Ramanzini Junior, H. y Serbin Pont, A. (Coords.) *América Latina y el Caribe frente a la encrucijada actual de la globalización. Anuario de la integración regional de América Latina y el Caribe*, n° 13, pp. 31-58.

Studemann (2017). “Thinking the unthinkable on Germany going nuclear”. *Financial Times*, 6 de febrero.

Taleb, N. N. (2010). *The Black Swan. The Impact of the Highly Improbable*. Nueva York: Penguin (2ª edición).

*The Economist* (2016). “Drawbridges up. The new divide in rich countries is not between left and right but between open and closed”, 30 de julio.

*The Economist* (2017). “Donald Trump closes the door to Cuba”, 22 de junio.

The Economist Intelligence Unit (2017). *Building Bridges. Latin America’s new trade agenda*. Londres: EIU.

Unión Europea (2016). *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea*. Bruselas: Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), junio.

Van Wyk, J. (2017). “The politics of anger in a angry world”, *Mail & Guardian*, 2-8 de junio, p. 19.

Vigevani, T. y Magnotta, F. (2016). “Os actors externos: Agendas e estratégias dos Estados Unidos para a América Latina”, *Pensamiento Propio* n° 44, diciembre, pp. 179-216

World Economic Forum (2016). *The Future of Jobs. Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution*. Davos: WEF.

## RESUMEN

**Crisis de globalización y hegemonía en cuestión: un escenario de cambio estructural para Cuba y Latinoamérica y el Caribe**

América Latina y el Caribe atraviesan un cambio de ciclo político y económico en el que se cruzan factores económicos y políticos, así como dinámicas domésticas y los condicionantes estructurales propios de la transición de poder que vive el sistema internacional contemporáneo. El fin de la bonanza de las commodities es una derivación tardía de la crisis económica mundial, que a su vez anuncia una crisis de la globalización como estructura hegemónica. En un contexto de posglobalización, asciende la extrema derecha y el nacionalismo, alterando las condiciones para la inserción internacional y las políticas exteriores de Latinoamérica y el Caribe. Este artículo explora estos procesos, atendiendo a los cambios en Estados Unidos y la Unión Europea, analizando en particular cómo afectan a Cuba en un momento de redefinición de sus relaciones externas.

## ABSTRACT

**Globalization Crisis and Hegemony at Stake: A Scenario of Structural Change for Cuba and Latin America and the Caribbean**

Latin America and the Caribbean are facing changes in their political and economic cycle, where economic and political factors are combined with domestic dynamics and structural conditioning factors triggered by the current transition of power of the international system. The end of the commodities bonanza is a belated consequence of the global economic crisis which, in turn, heralds the crisis of globalization as the hegemonic structure. In a post-globalization context, far-right ideologies and nationalism arise, altering the conditions for international integration and the foreign policies of Latin America and the Caribbean. This article explores these processes, considering the changes that are taking place in the United States and the European Union, and particularly focuses on the impact they have on Cuba, which is currently reshaping its foreign relations.

SUMMARIO

**Crise de globalização e hegemonia em questão: Um cenário de transformação estrutural para Cuba, América Latina e o Caribe**

A América Latina e o Caribe atravessam uma mudança de ciclo político e econômico no qual se entrecruzam fatores econômicos e políticos, assim como dinâmicas domésticas e os condicionantes estruturais próprios da transição de poder vivido pelo sistema internacional contemporâneo. O fim da bonança das commodities é uma decorrência tardia da crise econômica mundial, que por sua vez anuncia uma crise da globalização como estrutura hegemônica. Em um contexto de pós-globalização, emergem a extrema direita e o nacionalismo, alterando as condições para a inserção internacional e as políticas exteriores da América Latina e do Caribe. Este artigo explora tais processos levando em conta as mudanças nos Estados Unidos e na União Europeia, analisando, em particular, como estas afetam Cuba num momento de redefinição de suas relações externas.