

# Los desafíos del multilateralismo en un mundo multipolar y tiempos de crisis



Hacia una estrategia autónoma  
de inserción internacional de  
América Latina frente a la crisis  
de la hegemonía estadounidense  
y del multilateralismo “globalista”

**Gabriel Merino**  
(Argentina)

**Leandro Morgenfeld**  
(Argentina)

**Mariana Aparicio**  
(México)

## Hacia una estrategia autónoma de inserción internacional de América Latina frente a la crisis de la hegemonía estadounidense y del multilateralismo “globalista”

---

### 1) PRESENTACIÓN

La crisis de la hegemonía estadounidense y el resquebrajamiento del mundo unipolar pusieron en jaque tanto al multilateralismo cristalizado en las instituciones internacionales de la posguerra, sostenidas sobre la tríada Estados Unidos, Europa occidental y Japón, como al multilateralismo globalista neoliberal que sobre dicha base se impuso con la caída del muro de Berlín y el disciplinamiento del llamado Sur Global. A partir del desarrollo de una situación multipolaridad relativa en el mapa del poder mundial y de la aceleración de tendencias contra-hegemónicas, emergió otro multilateralismo que está en relación con procesos institucionales y nuevas configuraciones relacionales, las cuales buscan redistribuir más equitativamente el poder y la riqueza mundial, poniendo en cuestión las jerarquías interestatales, la división internacional del trabajo existentes y las instituciones internacionales dominantes.

Por otro lado, en el seno del centro del poder mundial (en crisis) y como síntoma de su declive relativo y la puja de poder que ello suscita, a partir de 2001 resurgió con fuerza el unilateralismo, en primera instancia de la mano del neoconservadurismo y las primeras expresiones de lo que denominamos fuerzas “americanistas” y “nacionalistas”. Con el triunfo de Donald Trump estas fuerzas dieron un salto cualitativo.

En este marco, y tras investigar durante 2020 y 2021 las principales estrategias de inserción internacional latinoamericana y caribeña, los posicionamientos y pujas que se producen a partir de 2015 y la cuestión del multilateralismo, en relación con algunas acciones de Estados Unidos en la región y a la creciente presencia de China, en este documento presentamos un resumen y un balance de las mismas, para focalizarnos luego en una serie de propuestas de políticas y líneas de acción concretas en cuatro tópicos/temas/procesos: 1) las políticas comerciales y la posición frente a los *Tratados de Libre Comercio* que se debaten o aguardan ratificación; 2) la *Cumbre de las Américas 2022*; 3) el *BID*, conducido por el estadounidense Mauricio Claver Carone, y las alternativas de financiamiento regional (como el proyecto del *Banco del Sur*); 4) las instituciones o agrupamientos regionales, como la *UNASUR* y la *CELAC*, o el *Grupo de Puebla*, que podrían reimpulsar el multipolarismo multipolar, en función de recuperar el proyecto de un Estado Continental, para ampliar los márgenes de autonomía de América Latina y el Caribe.

## Hacia una estrategia autónoma de inserción internacional de América Latina frente a la crisis de la hegemonía estadounidense y del multilateralismo “globalista”

---

### **2) ANÁLISIS POLÍTICO**

Con el comienzo del siglo XXI, observamos una crisis de la hegemonía estadounidense y un resquebrajamiento del orden mundial que se re-configuró en los años noventa del siglo pasado sobre la base del orden de la posguerra. Por un lado, el propio entramado institucional construido a partir de 1945 bajo la hegemonía estadounidense-anglosajona sufrió una profunda reconfiguración “globalista” a partir de la caída de la URSS, el disciplinamiento del “Tercer Mundo” y el desarrollo del capitalismo global neoliberal. Por otro lado, comenzaron a aparecer crecientes resistencias a dicho orden global, tanto desde otros polos de poder ascendentes y grupos de poder de polos centrales, como también desde las clases, grupos y pueblos subordinados del llamado Sur Global. Además, en el propio núcleo central del poder mundial, surgió un creciente unilateralismo de la mano del neoconservadurismo y el “americanismo” de George W. Bush a partir de 2001, que significó una profunda impugnación desde el centro del sistema a las instituciones multilaterales vigentes, siendo la invasión a Irak en 2003 (rechazada por el Consejo de Seguridad de la ONU) un hito clave en este devenir. Desde entonces, la contradicción entre el unilateralismo americanista-anglosajón y el multilateralismo globalista se hace cada vez más profunda al interior del proyecto unipolar de los grupos y las clases dominantes de Estados Unidos y los aliados, con un gran impacto en la región en donde estas fuerzas constituyen actores centrales junto con grupos de poder locales. Además, tanto unos como otros muestran los crecientes límites de las viejas fuerzas dominantes para poder contener/subordinar a las fuerzas emergentes en el mapa del poder mundial.

Es todo un síntoma de la crisis del orden mundial que la potencia que promovió de la liberalización comercial multilateral desde la época de la posguerra hasta mediados de la segunda década del siglo XXI -considerando al libre comercio como un instrumento central para mantener la paz, la seguridad internacionales y la primacía estratégica-, hayan surgido fuerzas contrarias a estas visiones y que con Trump se hayan hecho dominantes en Washington, teniendo como política de estado la guerra comercial.

En este contexto, emergen otros polos de poder y se acentúan las fracturas del Norte Global, configurándose una situación de multipolaridad relativa. Si la transición muestra sus primeras manifestaciones geopolíticas desde el inicio del siglo XXI, es a partir de la crisis de 2008 cuando el escenario de multipolaridad relativa comienza a dibujarse con mayor claridad, con la aparición de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) y el acelerado ascenso de la República Popular China y de la región de

## Hacia una estrategia autónoma de inserción internacional de América Latina frente a la crisis de la hegemonía estadounidense y del multilateralismo “globalista”

---

Asia Pacífico, el establecimiento de alianzas euroasiáticas con tendencias contra-hegemónicas (en dónde sobresale también el papel de Rusia), y una creciente, aunque claroscuro, insubordinación del Sur-Global. Este proceso constituye el trasfondo de la crisis del sistema multilateral dominante, que también se expresa en la emergencia de otros multilateralismos, que procuran redistribuir más equitativamente el poder y la riqueza mundiales, poniendo en cuestión las jerarquías interestatales y la división internacional del trabajo.

El devenir hacia un mundo multipolar agudiza dichas tendencias, poniendo en juego otras visiones y prácticas del multilateralismo, que en la práctica no sólo cuestionan el entramado institucional vigente y reclaman para democratizar las instituciones multilaterales del “viejo orden”, sino también impulsan la creación de nuevas instituciones multilaterales y compromisos Sur-Sur globales y regionales. En América Latina, el giro a la “izquierda” o nacional-popular implicó la puesta en práctica, por parte de varios gobiernos, de un multilateralismo con perspectiva multipolar y regionalista, que se vincula con el concepto de multilateralismo defensivo, en tanto aparece como un objetivo central la integración regional y la necesidad de construir un bloque que otorgue mayores márgenes de maniobra y cierta autonomía relativa.

Nuestro problema de investigación apuntó a analizar algunas de las principales estrategias de inserción internacional, en relación a la puja regional de fuerzas político-sociales a partir de 2015, en el marco de la agudización de las disputas geopolíticas mundiales, donde Estados Unidos en declive procura asegurar desde *diferentes estrategias* el dominio en lo que considera su esfera de influencia fundamental. Identificamos cuatro estrategias distintas y las analizamos en relación a la política regional impulsada por Washington, así como también a la creciente presencia de China.

En *primer lugar*, la impulsada por los gobiernos neoliberales tradicionales, que se adscriben al “regionalismo abierto” y al multilateralismo globalista (unipolar), conciben a la asociación regional como forma de avanzar hacia acuerdos multilaterales de libre comercio, adscriben a las instituciones multilaterales tradicionales y a la subordinación geopolítica a Estados Unidos y “Occidente”. En *segundo lugar*, y especialmente reforzada en los últimos años, se identifica una nueva estrategia a nivel continental, ligada a una emergente reacción conservadora en los grupos dominantes, que reproduce en la región el unilateralismo con centro en Washington y el rechazo al multilateralismo en sus diferentes variantes. En *tercer lugar*, identificamos al multilateralismo multipolar vinculado a los gobiernos nacional-populares, tanto en los de

## Hacia una estrategia autónoma de inserción internacional de América Latina frente a la crisis de la hegemonía estadounidense y del multilateralismo “globalista”

---

características “progresistas”, que apostaron a consolidar el Mercosur o avanzar con nuevas instituciones, como la UNASUR, para ganar mayores márgenes de autonomía, como en los gobiernos bolivarianos, que intentaron una estrategia más radical en su perspectiva contra-hegemónica y anti-imperialista. Ambas convergen en el regionalismo autonomista, pero presentan dos formas diferentes o matices dentro del multilateralismo multipolar que podemos identificar, especialmente en relación a los niveles de ruptura y disputa con el establishment estadounidense y occidental.

### 3) PROPUESTAS

#### *3.1. Las políticas comerciales y los Tratados de Libre Comercio (TLC)*

Frente a la presión de los países centrales por profundizar la liberalización comercial y ampliar los TLC, los gobiernos de la región deben impulsar una estrategia apuesta a la del “regionalismo abierto”, que fue la aplicada durante los años del “Consenso de Washington”. El rechazo al proyecto del ALCA, en la Cumbre de las Américas de Mar del Plata (2005), muestra un camino posible, ya que habilitó la profundización de la coordinación política y la integración regional más autónoma de la región.

A contramano con las presiones de las grandes corporaciones transnacionales y sus aliados locales, es necesario *diversificación los vínculos comerciales* de bienes con mayor valor agregado, potenciando los intercambios con los países latinoamericanos y del llamado Sur Global. Debe evitarse, además, ceder a la presión de flexibilizar (y debilitar) el MERCOSUR. Es fundamental evitar la ratificación parlamentaria del Acuerdo Mercosur-Unión Europea, impulsado por Bolsonaro y Macri, que provocaría, entre otras cuestiones, una reprimarización de las economías sudamericanas. En ese sentido, hay diversas iniciativas, como las de la Campaña “América Latina Mejor Sin TLC”, que articula movimientos nacionales que resisten la apertura comercial neoliberal, impulsando iniciativas de consulta popular, estudios de impacto económico, social y ambiental.

Es fundamental pensar a nivel regional estrategias comerciales que tengan como objetivo el desarrollo y no que disminuyan la capacidad de intervención y regulación de los estados y las sociedades, en función de los intereses de los capitales más concentrados de los países centrales.

## Hacia una estrategia autónoma de inserción internacional de América Latina frente a la crisis de la hegemonía estadounidense y del multilateralismo “globalista”

---

### **3.2. La Cumbre de las Américas 2022**

En medio del repliegue de Estados Unidos en Afganistán, Biden intenta, ampulosamente, mostrar que Estados Unidos vuelve a creer en el multilateralismo (unipolar, pero en un mundo crecientemente multipolar y con rasgos de bipolaridad en ciertos asuntos). El próximo cónclave continental, anunciado por el Departamento de Estado para febrero de 2022, se realizará en un momento en que incluso gobiernos alineados con Washington, con el de Duque y Piñera, sufren el desgaste producido por las masivas protestas sociales en sus países y se enfrentan a posibles derrotas electorales. Y también Brasil atraviesa un escenario incierto a partir de la candidatura de Lula, quien lidera todas las encuestas para las presidenciales de 2022, lo cual debilita la estrategia del unilateralismo unipolar con el que coqueteó Bolsonaro cuando Trump era su principal aliado internacional. En la novena Cumbre de las Américas, posiblemente observemos nuevamente una articulación entre México, Buenos Aires, La Paz, Lima, Caracas y La Habana, recomponiendo los entendimientos entre las dos estrategias que apuntan a la construcción de una inserción internacional multilateral y multipolar.

Es fundamental que los gobiernos de los países latinoamericanos y caribeños se reúnan previamente para consensuar una *agenda común* de cara a ese encuentro continental. Entre esos puntos debería figurar el fin del bloqueo y las sanciones contra Cuba, que se terminen las presiones en función del “cambio de régimen” en Venezuela, una acción conjunta para enfrentar los devastadores efectos económicos y sociales de la pandemia.

### **3.3. El BID y las alternativas de financiamiento regional**

En 2020, quebrando una tradición de décadas, la Casa Blanca impuso un estadounidense al frente del BID. La apuesta de Mauricio Claver Carone tiene estrecha relación con el tipo de respuesta que ofrecen las fuerzas nacionalistas-americanistas de Estados Unidos expresadas por Trump frente al declive de esa potencia: profundizar una estrategia unilateral que busca romper toda institución multilateral que no sirva directamente a sus intereses, y aprovechar su fortaleza relativa en la región para imponerse y reconstruir su primacía absoluta sin demasiadas mediaciones. El problema es que esto genera contradicciones hasta en los grupos de poder y fracciones de las clases dominantes tradicionales de América Latina, alineados estratégicamente con Washington, pero que profundizan sus vínculos económicos con China y defienden

## Hacia una estrategia autónoma de inserción internacional de América Latina frente a la crisis de la hegemonía estadounidense y del multilateralismo “globalista”

---

el multilateralismo “tradicional” o globalista bajo diferentes matices, prefiriendo una dependencia negociada y una subordinación geopolítica administrada, es decir, con mediaciones y márgenes propios.

Más allá de la victoria circunstancial lograda por Estados Unidos en las elecciones de ese organismo, las fuerzas más autonomistas de la región que promueven un multilateralismo multipolar no se encuentran derrotadas y han vuelto a emerger en países como Argentina, Bolivia, México y Perú, a pesar de los “esfuerzos” de Estados Unidos para evitarlo. Si bien ello no logró tener la fuerza suficiente para impedir la elección de Claver Carone en el BID, la articulación que se produjo entre distintos gobiernos generó un importante golpe para la legitimidad del nuevo presidente.

Es prioritario *ampliar las fuentes de financiamiento regional* hacia otros actores extrahemisféricos, y a la vez recuperar proyectos regionales estratégicos, como el *Banco del Sur*, que permitan quebrar o debilitar la dependencia de la arquitectura financiera que emergió en la segunda posguerra, utilizada por Estados Unidos como un instrumento para sostener su hegemonía y la subordinación geopolítica de la región.

### ***3.4. Las iniciativas de integración latinoamericanas***

Más allá de los cambios parciales en los instrumentos y en las tácticas que desplegará la Administración Biden, Estados Unidos no cesará en su objetivo estratégico de intentar mantener a América Latina como su *patio trasero*, más aún en un escenario de crisis de hegemonía y transición en el mapa del poder mundial, en el cual necesita reforzar su influencia continental, alejando por un lado a las potencias extrahemisféricas, pero también intentando frenar cualquier proyecto o iniciativa de integración regional.

El intento de Biden por retomar el multilateralismo globalista y unipolar para la región tiene importantes límites: el declive relativo de Estados Unidos; las dificultades que posee el llamado Norte Global para ofrecer incentivos materiales para acercar a las periferias y semiperiferias de su área de influencia bajo un capitalismo crecientemente financiarizado y con problemas de acumulación -los cuales no son tan simples de abordar con instrumentos financieros como el BID-; un mundo crecientemente multipolar, que dificulta cada vez más las estrategias unipolares y, en el cual, el ascenso de China y su expansión productiva, comercial y financiera, ofrece incentivos materiales, posibilidades de acumulación (bajo formas de neodependencia o de otros

## Hacia una estrategia autónoma de inserción internacional de América Latina frente a la crisis de la hegemonía estadounidense y del multilateralismo “globalista”

---

modelos) y mayores márgenes de maniobra político-estratégica para proyectos autonomistas en la región.

De hecho, a pesar de los esfuerzos de Washington y del giro conservador de hace unos años en América Latina, está emergiendo (aunque todavía no está consolidada) una *segunda oleada nacional-popular progresista* que recupera las iniciativas multilaterales en una perspectiva multipolar y con tendencias contra-hegemónicas. Los cambios políticos en países clave como México son todo un indicador de este nuevo momento. El propio Grupo de Lima terminó de quedar completamente desdibujado con el triunfo de Pedro Castillo en Perú.

Los movimientos y fuerzas políticas y sociales nacional-populares, progresistas y de izquierda deben bregar por recuperar la UNASUR, potenciar la CELAC y la *diversificación* de su proyección internacional (retomar, por ejemplo, las Cumbres CELAC-China) y articular políticas, por ejemplo en torno al *Grupo de Puebla*, y otras instancias de coordinación política regional, en función de recuperar el proyecto de Estado Continental, para reimpulsar el *multipolarismo multipolar* y ampliar los márgenes de autonomía de América Latina y el Caribe.

### SOBRE LOS AUTORES

**Gabriel Merino** Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de la Argentina con lugar de trabajo en el IDIHCS. Investigador y docente de la Universidad Nacional de La Plata. Miembro del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) de la UNLP. Co-coordinador del GT de CLACSO “China y el mapa del poder mundial” y miembro del GT de “Estudios sobre Estados Unidos”.

**Leandro Morgenfeld** Profesor Adjunto Regular de la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Investigador Independiente del CONICET. Co-Coordinador del GT CLACSO Estudios sobre Estados Unidos. Autor de *Bienvenido Mr. President. De Roosevelt a Trump: las visitas de presidentes estadounidenses a la Argentina* (2018), *Relaciones peligrosas* (2012), *Vecinos en conflicto* (2011) y *El ALCA: ¿a quién le interesa?* (2006).

**Mariana Aparicio** Profesora Titular de T.C. en el Centro de Relaciones Internacionales de la FCPyS-UNAM, México. Coordinadora del Observatorio de la Relación binacional México-Estados Unidos en la FCPyS-UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI-Conacyt, México). Co-coordinadora del GT Estudios sobre Estados Unidos, CLACSO.



**CLACSO**

Consejo Latinoamericano  
de Ciencias Sociales

<b>CLACSO Secretaría Ejecutiva</b>	<b>Karina Batthyány</b> Secretaría Ejecutiva <b>María Fernanda Pampín</b> Directora Editorial <b>Pablo Vommaro</b> Director de Investigación
<b>Equipo Editorial</b>	<b>Lucas Sablich</b> Coordinador Editorial <b>Solange Victory</b> Gestión Editorial <b>Nicolás Sticotti</b> Fondo Editorial
<b>Equipo Programa de Becas y Convocatorias</b>	<b>Teresa Arteaga</b> <b>Tomás Bontempo</b>

Merino, Gabriel

Hacia una estrategia autónoma de inserción internacional de América Latina frente a la crisis de la hegemonía estadounidense y del multilateralismo globalista / Gabriel Merino ; Leandro Ariel Morgenfeld ; Mariana Aparicio Ramírez. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2021.

Libro digital, PDF - (Becas de investigación / Bettina Levy)

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-813-085-9

1. Política Internacional. I. Morgenfeld, Leandro Ariel. II. Aparicio Ramírez, Mariana. III. Título.

CDD 327.101

**CLACSO**

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875

<clacso@clacsoinst.edu.ar> | <www.clacso.org>



Este material/producción ha sido financiado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Asdi. La responsabilidad del contenido recae enteramente sobre el creador. Asdi no comparte necesariamente las opiniones e interpretaciones expresadas.