Entrevistas

El orden internacional en transición: ascenso de China, declive de Estados Unidos y deriva estratégica de América Latina

The International Order in Transition: The Rise of China, the Decline of the United States and the Strategic Drift of Latin America

Entrevista a:
Grace Jaramillo

Profesora de la Maestría en Políticas Públicas y Asuntos Globales de la Universidad de Columbia Británica (UBC)
grace.jaramillo@ubc.ca
Canadá

Entrevistada por:
Lorena Herrera-Vinelli

Coordinadora del Tema central de *Estado & comunes* n. 21. Profesora investigadora titular y coordinadora del Grupo de Investigación en Negocios Internacionales de la Facultad de Economía y Gestión Empresarial de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador
slherrera@puce.edu.ec
Ecuador

Estado & comunes
Revista de políticas y problemas públicos.
N.° 21, vol. 2, julio-diciembre 2025, pp. 225-232.
Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)
Quito-Ecuador.
ISSN impreso: 1390-8081 - **ISSN electrónico:** 2477-9245
https://doi.org/10.37228/estado_comunes.427

CC BY-NC-SA
https://n9.cl/ollwm

Doctora en Ciencia Política por Queen's University (Canadá) y magíster en Políticas Públicas por la Universidad de Pittsburgh (Estados Unidos), formación que cursó gracias a una beca Fulbright. También recibió un apoyo de posgrado del Consejo de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades (SSHRC) para investigar los acuerdos de libre comercio en América. Ha sido profesora y directora del Programa de Relaciones Internacionales en Flacso-Ecuador, además de docente en la Universidad Andina Simón Bolívar y en la Academia Diplomática del Ecuador.

Su investigación se centra en las políticas comerciales, el desarrollo, la innovación estatal y el análisis institucional en el sur global, mediante metodologías comparadas. Ha publicado en colecciones académicas como el *Handbook of Methods* y la *Oxford Encyclopedia of Public Administration*. Fue seleccionada entre los veinte jóvenes pensadores más destacados de América Latina por CAF/Brookings y participó en la mediación del conflicto limítrofe entre Colombia y Ecuador, impulsada por el Carter Center (2008-2010).

En esta entrevista, la doctora Jaramillo analiza las transformaciones del sistema internacional desde una perspectiva crítica. Aborda el declive de la hegemonía estadounidense, el ascenso estratégico de China y el papel emergente de India. Examina cómo estas dinámicas afectan la formulación de políticas exteriores en América Latina y África, marcadas por la ideologización y pérdida de coherencia multilateral. La entrevista destaca el auge y el declive de la cooperación sur-sur, sus logros durante el bum de las materias primas y su posterior vaciamiento discursivo. La entrevistada subraya el reordenamiento del poder internacional, la necesidad de equilibrio y el rol de las potencias medias en la gobernanza global, en un escenario dominado por tensiones geopolíticas y desafíos a la arquitectura institucional vigente.

¿Cómo vislumbra las actuales alianzas, intereses y estrategias adoptadas por las principales economías emergentes del sistema internacional en un contexto caracterizado por la crisis y la vulnerabilidad?

El sistema internacional se ha caracterizado por una competencia permanente y anarquía constante, en la que no existe un poder central o global.

Creo que hemos empezado por la pregunta más difícil, porque hasta hace poco (diciembre de 2024) el escenario global estaba definido por una disputa bipolar: el ascenso de China y el descenso paulatino de la potencia dominante, Estados Unidos. Este tipo de transiciones ha ocurrido en el sistema internacional durante los últimos tres mil años, y es más apropiado analizarlas desde una perspectiva de largo plazo. El sistema internacional se ha caracterizado por una competencia permanente y anarquía constante, en la que no existe un poder central o global. Pocas veces en la historia universal un imperio, en sentido

estricto, ha dominado las relaciones internacionales. El mayor ejemplo fue el Imperio romano. Desde entonces, hemos presenciado formas de hegemonía, lo cual representa una distinción fundamental que conviene aclarar en el debate académico.

Existe una diferencia entre *imperio* y *hegemonía*. El imperio busca consolidar un dominio territorial mediante la coerción y la violencia, además de la desposesión, por supuesto. La hegemonía, por el contrario, ejerce control económico, comercial, político y cultural de forma indirecta, mediante la influencia, evitando la coerción y el uso de la fuerza, precisamente porque tiene excesivos costos económicos y, ahora, también políticos. Creo que, desde la Revolución Industrial, este tipo de hegemonía ha caracterizado las relaciones internacionales, particularmente desde que la Armada Invencible fue derrotada por Inglaterra. Desde entonces, el dominio de los mares por parte de Inglaterra determinó su apuesta de colonización hegemónica que terminó en la Primera Guerra Mundial.

En el siglo XX, después de la Segunda Guerra Mundial, fue Estados Unidos el que asumió esa hegemonía global vis a vis con la Unión Soviética, hasta que cayó el muro de Berlín y la Perestroika hizo que se desintegrara este último país. Durante ese tiempo hubo guerras focalizadas que partieron de dos bloques ideológicos bien definidos: el Pacto de Varsovia, por un lado, y la alianza occidental representada por la Organización del Tratado del Atlántico Norte, por el otro.

La explicación histórica sirve, porque hegemonías e imperios caen siempre en crisis. El sobreestrechamiento es la causa principal. El momento unipolar de Estados Unidos, desde 1990, fue fundamental para promover la democracia y el respeto de los derechos humanos. Se trataba de un sistema que, si bien era de alta productividad y desarrollo tecnológico y económico, también ofrecía libertades. No obstante, el momento unipolar ha terminado. Una combinación de factores que empiezan en casa, con una democracia en crisis, plagada de polarización, intereses oligárquicos, alta desigualdad que se extiende y el desatinado manejo de lo internacional, determinarán que el descenso de Estados Unidos sea más acelerado. Este descenso pondrá "contra las cuerdas" las bases del sistema internacional que ellos mismos establecieron desde que fueron la potencia ganadora de la Segunda Guerra Mundial.

Una combinación de factores que empiezan en casa, con una democracia en crisis, plagada de polarización, intereses oligárquicos, alta desigualdad que se extiende y el desatinado manejo de lo internacional, determinarán que el descenso de Estados Unidos sea más acelerado.

Esta crisis acelerada del Estados Unidos que todos conocen ha hecho que el mundo se reagrupe y reajuste sus estrategias o, al menos, repiense la forma en que se estaban desarrollando las relaciones con Estados Unidos, que era el eje de cohesión y financiamiento de la cooperación internacional al desarrollo y de

organismos multilaterales, el ancla del Sistema de Naciones Unidas, del sistema de Bretton Woods, la OTAN, la APEC. Este último lo hemos olvidado, pero es uno de los esquemas de coordinación interlateral más importantes del planeta. Recordemos que, a principios de este milenio, la estrategia de Estados Unidos frente al ascenso de China consistió en cooptarla e incluirla en diversos sistemas multilaterales —APEC entre ellos, pero principalmente en la Organización Mundial de Comercio—, además de establecer lazos bilaterales de cooperación, de redes productivas, cadenas globales de valor y de incorporarla como eje central en la Asia-Pacífico.

Fueron los fracasos de las guerras en Irak y Afganistán durante la administración Bush los que llevaron a Obama a optar por una estrategia de cooperación y multilateralismo basada en la multipolaridad. Obama y la administración demócrata defendieron el liderazgo estratégico de China y Japón en el Asia-Pacífico; que México y Brasil hicieran lo mismo con América Latina, y que el rol de Estados Unidos fuera más cooperativo y menos intervencionista. Recordemos que Obama fue quien impulsó el fortalecimiento de la Unión Africana, o al menos aceleró la consolidación de esta unión, incluso para temas de seguridad continental. Bajo la administración de Obama y la demócrata de Biden, se consolidó también la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (Asean).

Fueron los fracasos de las guerras en Irak y Afganistán durante la administración Bush los que llevaron a Obama a optar por una estrategia de cooperación y multilateralismo basada en la multipolaridad.

En este escenario, las potencias empezaron a coordinar de manera diferente, y la forma de coordinación por excelencia fue el G20. Es en el G20 donde ahora se están debatiendo los grandes temas económicos y de coordinación internacional, y cómo coordinar con un Estados Unidos que cada vez es más impredecible y autoritario. Hasta hace poco, esa descripción siempre se le adjudicaba a China; no obstante, en estos últimos cuatro meses, la llegada presidencial de Donald Trump llevó a considerar que el jugador disruptivo y el que quiere estar fuera de las reglas de juego del sistema es Estados Unidos.

En este contexto, China está buscando realinearse, ganar tiempo y reposicionarse en un escenario donde todo está en transición. En ese realineamiento, este año van a pasar muchas cosas. Como vemos, países como el Reino Unido, Ecuador, México y Canadá han tratado de jugar su propio juego bilateral con Estados Unidos, pero los gobiernos son conscientes de que esa no es una estrategia viable en el mediano y largo plazo, en parte porque, en las condiciones actuales, no hay posibilidad real de que cualquier negociación que se firme con Estados Unidos sea cumplida, ejecutada y honrada.

Además, el realineamiento es continuo, caótico y estará basado en tres niveles de países: las potencias medias, los países en vías de desarrollo regionalizados (América Latina por su lado, África por el suyo), la Asean y China por otro lado. El mundo espera que las potencias medias sean las que diseñen estrategias que puedan reequilibrar el mundo, porque —recordemos— el objetivo del sistema internacional es el equilibrio y el balance, aún en anarquía. Sin esto, no es posible que funcionen los demás Estados-nación que acuden al sistema internacional para su desarrollo, tanto en cooperación y seguridad como en comercio. Sin equilibrio, la perspectiva de conflictos a escala regional, como los que estamos viendo en Medio Oriente y en Asia Central, se van a multiplicar.

¿Cuáles son los principales matices que caracterizan la política exterior latinoamericana, en especial en cuanto a las posiciones adoptadas frente a los conflictos de Israel-Palestina y la guerra de Rusia contra Ucrania?

La respuesta está relacionada directamente con la primera pregunta. Hay un sistema internacional en peligroso desbalance, y en el que la anarquía se ha vuelto caótica, sin reglas claras de juego. La política exterior latinoamericana, en los últimos ocho años, ha tratado de sobrevivir a ese embate; no ha sido proactiva.

Frente a la guerra de Rusia contra Ucrania, el ataque de Hamás contra la población israelí y el embate desproporcionado de Israel —que decanta en un intento de genocidio de la población en Gaza—, los países latinoamericanos no han mostrado una postura definida. Si esto hubiese ocurrido en las décadas de 1960 o 1970, el Movimiento de Países No Alineados o el Grupo Latinoamericano habría adoptado una posición clara y unívoca: exigir a Naciones Unidas una intervención urgente para resolver, o al menos mediar de manera efectiva en estos dos conflictos, con misiones de paz y pacificación a través de enviados especiales.

Esto no ha pasado. América Latina atraviesa un proceso de clara ideologización, no solo en torno al tema de la integración, sino también en los escenarios multilaterales. Esta ideologización ha limitado —cuando no eliminado— las posibilidades de coordinación regional, multilateral y global. De una política de sentido común de no alineamiento ante la guerra comercial entre Estados Unidos y China, las cancillerías latinoamericanas han transitado hacia el alineamiento en el conflicto en Ucrania, con la excepción de Brasil y Chile. Brasil ha roto varias veces esta regla, aunque sin estrategia clara.

De una política de sentido común de no alineamiento ante la guerra comercial entre Estados Unidos y China, las cancillerías latinoamericanas han transitado hacia el alineamiento en el conflicto en Ucrania, con la excepción de Brasil y Chile.

Este proceso de fragmentación y división lleva más de veinte años, pero los últimos tres se han vuelto críticos, con la animosidad del gobierno mexicano frente a regímenes no afines, o ahora con Milei en la misma línea. Esto se evidencia en casos dramáticos como Gaza, donde hay pocos países que llaman a la calma o exigen salidas al desastre humanitario, como lo hace Chile. Los otros países no votan, no se pronuncian, con tal de no incomodar a Estados Unidos. Más aún con la administración de Trump, todo esto ha cambiado. Entonces, es una política sin norte en temas de principios, de derechos humanos y de derecho internacional público y humanitario.

¿Hasta qué punto la cooperación sur-sur se ha convertido en una herramienta integral de integración o solo es un discurso en el marco de las relaciones internacionales?

Como todo en relaciones internacionales, hay un origen y una evolución que ayuda a aclarar este tema, como tantos otros. Desde la Conferencia de Bangkok y, después, ya en el siglo XXI, la cooperación sur-sur tuvo su momento promisorio durante el bum de los *commodities*, porque los países más beneficiados fueron precisamente los del sur global. Por primera vez en la historia, los principios de Prebisch y Singer dieron un giro singular y, por primera vez en la historia reciente, las materias primas y exportaciones agrícolas tuvieron un precio relativo mayor al de las manufacturas.

Esto hizo que los países en vías de desarrollo pudieran industrializarse y ofrecer cooperación sur-sur real, no solo en materia de coordinación, políticas o asistencia técnica, sino también en inversión social o cofinanciación. Países de América Latina como Brasil, Argentina o Chile; de África, como Sudáfrica, Nigeria, Uganda y Kenia; Australia y los países de la Asean, ofrecieron cooperación y generaron lazos que no solo provenían de la cooperación tradicional. El bum permitió también que la cooperación sur-sur triangulase recursos del norte global.

No obstante, el bum terminó y con ello, la perspectiva de que estos países —de América Latina y del conjunto de países en vías de desarrollo— continuasen brindando cooperación y generando enlaces en el sur global. Aquí aparece una segunda parte de la respuesta: hay un declive de la cooperación sur-sur una vez que ese ciclo terminó. De ser un paradigma que combina desarrollo de capacidades con convergencia de políticas públicas, pasamos a un vaciamiento de la cooperación sur-sur: el discurso quedó intacto, pero con escasos recursos y poco entusiasmo.

De ser un paradigma que combina desarrollo de capacidades con convergencia de políticas públicas, pasamos a un vaciamiento de la cooperación sur-sur: el discurso quedó intacto, pero con escasos recursos y poco entusiasmo.

En África, la cooperación sur-sur tuvo más impacto; pero la crisis global de los últimos cuatro

años ha hecho que ese entusiasmo decaiga. Y digo que *avanzó más*, porque para África esto implicó dos cosas fundamentales: primero, un tratado de libre comercio panafricano con aranceles base y tope —que América Latina no ha logrado—; y segundo, la formación de un cuerpo de paz panafricano que previniera que potencias extrarregionales y excoloniales —como Francia, Reino Unido y Estados Unidos— llegaran nuevamente a invadirlos. En África, pese a la persistencia de guerras civiles, existen mecanismos de coordinación y apoyo en áreas subregionales que permiten triangular diversos tipos de ayuda.

¿Cómo impacta la creciente influencia de potencias no occidentales —como Rusia, China e India— en la formulación de políticas exteriores de países latinoamericanos y africanos?

Estos países siempre han influido. Estados Unidos, como dije al principio, era el hegemón global por excelencia, y no solo por su influencia militar —porque su gasto militar es mayor que el de los diez países siguientes en el mundo— sino también por su capacidad de *soft power*, o de ejercer una hegemonía por influencia más que por fuerza, en el resto de países. Todo esto, sumado al hecho de que la cooperación internacional estadounidense era la mayor del planeta, comparada con la que proveen Europa, China y Japón, tanto en modalidades bilaterales como multilaterales.

No obstante, desde la segunda década de este milenio, China empezó a competir fuertemente en todos los países en vías de desarrollo con alternativas a la asistencia tradicional, mediante préstamos y proyectos vinculados a la iniciativa de la Ruta de la Seda. China fue la primera beneficiada tras el fin de la cooperación internacional tal como la conocíamos. Estados Unidos se retira, pero continúa ejerciendo presión para que estos países beneficiarios —de América Latina y África— se desacoplen de China, lo que implica nuevos realineamientos para tratar de mantener la autonomía frente a las demandas de alineación.

Esto se agrava por el hecho de que, hasta diciembre de 2024, había un cierto equilibrio en las reglas de juego; pero, tras la victoria de Donald Trump, toda predictibilidad respecto de Estados Unidos como potencia benefactora se ha puesto en entredicho y, con ello, también el orden internacional construido por ese país desde la Segunda Guerra Mundial.

Rusia tiene intereses distintos a los de China. Sabe que no puede competir como un benefactor económico; lo que busca es minar, despacio pero sostenidamente, el prestigio de la democracia liberal y la influencia de Estados Unidos en el resto del mundo, como una vía para consolidar un estilo autoritario de manejo del poder. Y, por los acontecimientos que vemos en Estados Unidos, su estrategia parece estar dándole resultados.

Conviene recordar que la economía rusa ha estado en modo de supervivencia desde hace una década, y su producto interno bruto es apenas un poco mayor que el de Brasil y menor que el de Canadá. Es decir, no está en condiciones de proyectar influencia más allá de su región o de sus intereses inmediatos. Rusia ejerce influencia en aquellos países que no desean alinearse con Estados Unidos, como Nicaragua, Cuba y Venezuela. Se trata de una forma de influencia distinta.

Finalmente, el ascenso de India es importante y novedoso. Es la tercera economía del planeta, pero todavía está aprendiendo a desempeñarse como actor global influyente. India siempre fue reticente a firmar tratados internacionales, y solía tardar años en negociarlos. La administración de Narendra Modi ha acelerado su apertura al mundo y consolida un modelo económico de sustitución de exportaciones con particularidades regionales.

Rusia ejerce influencia en aquellos países que no desean alinearse con Estados Unidos, como Nicaragua, Cuba y Venezuela. Se trata de una forma de influencia distinta.

No obstante, su camino de ascenso seguirá siendo más difícil que el de China, pues en términos per cápita sigue siendo uno de los países más pobres del planeta. La presidencia de Donald Trump ha acelerado el ascenso de China como el actor económico más influyente del planeta, y ha consolidado la multipolaridad frente a las diversas crisis que Estados Unidos ha provocado, tanto en el tema comercial como en la agudización de conflictos en el Medio Oriente.