

Oso y dragón: el vínculo estratégico entre Rusia y China en el orden internacional post unipolar

Mira Milosevich-Juaristi | Investigadora principal, Real Instituto Elcano
@MiraMilosevich1 

Tema

Se ha fortalecido el vínculo estratégico entre Rusia y China en el orden internacional post-unipolar aunque hay una creciente competitividad entre los dos países en Asia Central y Oriente Próximo.

Resumen

Desde la ruptura de la cooperación entre Rusia y Occidente a raíz de la crisis de Ucrania, el vínculo estratégico entre Rusia y China se ha fortalecido. Una alianza entre Rusia y China a nivel global puede influir decisivamente en la configuración de un nuevo orden internacional, por lo que es importante definir los intereses comunes que fortalecen su vínculo estratégico, así como los conflictos de intereses en diferentes regiones del mundo que debilitan su cooperación. Este análisis tiene tres objetivos principales: (1) definir los intereses comunes que potencian el vínculo estratégico entre Rusia y China; (2) analizar los principales puntos de conflicto de intereses en las regiones de Asia Central y Oriente Próximo; y (3) valorar la posibilidad de que su “asociación estratégica de coordinación global” se convierta en una alianza.

Aunque el mayor interés común de Rusia y China sea la erosión del poder de EEUU, siendo ambos países potencias revisionistas que pretenden cambiar el *statu quo* del orden internacional, el oso y el dragón mantienen diferentes estrategias para lograrlo: mientras las de Rusia incluyen el uso de la fuerza militar (como lo ha demostrado con sus intervenciones en Siria y en Ucrania), China se limita por ahora a tácticas económicas para alcanzar sus objetivos geopolíticos, aunque su poder militar está aumentando, sobre todo en la cuenca del Pacífico. La “asociación estratégica de coordinación global” no se convertirá en una alianza militar, pero se afianzará en la medida en que surjan nuevos desacuerdos bilaterales con EEUU por parte de cada una de las dos potencias.

Análisis

Desde el hundimiento del orden internacional correspondiente al “momento unipolar” de la última década del siglo XX y primera del XXI, cuando EEUU era la única superpotencia en el mundo, nos enfrentamos al reto de la configuración de un nuevo orden internacional sin un consenso previo acerca de cuáles serán los principios en los que

podiera asentarse.¹ El resurgimiento de la Rusia post-comunista, la creciente tensión entre China –potencia emergente– y EEUU –potencia todavía dominante–, la profunda transformación de Oriente Próximo a causa de las intervenciones militares occidentales y de la Primavera Árabe, los Estados fallidos y la aparición de actores no estatales – como las organizaciones terroristas, que tienen poder de influir en las dinámicas políticas y geopolíticas pero que no participan en las instituciones internacionales– prueban que no hubo un “fin de la Historia”. Acomodar todos estos elementos en un nuevo orden internacional supondría una tarea titánica. Desde el comienzo de la segunda década de la presente centuria, Pekín y Moscú han considerado que el orden liberal internacional está acabado y que el nuevo orden “post-occidental”² avanza hacia la multipolaridad, de modo que su “asociación estratégica de coordinación global” debería ser el paradigma de un “nuevo tipo de relaciones entre las grandes potencias”.³ Hay desde entonces una mayor cooperación militar y económica entre China y Rusia.

Entre los analistas occidentales corren dos pareceres opuestos sobre las relaciones entre Rusia y China. El primero sostiene que la desconfianza entre ambos países es demasiado profunda como para permitir vínculos estratégicos significativos que pudieran influir en la configuración del orden mundial post-unipolar y que su relación actual es muy vulnerable, pues se trata tan solo de un “matrimonio de conveniencia”. La segunda postula que los factores estratégicos e incluso ideológicos favorecen considerablemente los lazos chino-rusos y que Moscú y Pekín podrían formar una alianza contra los intereses de EEUU y la UE. Fu Ying ha señalado que ningún diagnóstico ha resultado cierto “porque Rusia y China tienen un vínculo estratégico estable, y este no es de ninguna manera un matrimonio de conveniencia, sino complejo, resistente y profundo”.⁴

(1) Los intereses comunes de Rusia y China

A pesar de sus relaciones complicadas en el pasado (con disputas fronterizas e ideológicas), desde el colapso de la Unión Soviética la relación entre Moscú y Pekín se ha ampliado y madurado. En la década de los 70, el presidente Richard Nixon ejerció “la diplomacia triangular”: aprovechó la división chino-soviética para acercar Washington a Pekín a expensas de Moscú. Si bien las circunstancias actuales difieren enormemente, tanto Moscú como Pekín siguen influidos por el recuerdo de la desconfianza y de la confrontación que caracterizó su relación en el pasado. Sin embargo, existe una serie de intereses comunes que impulsan a Rusia y China hacia una cooperación más estrecha. Los más significativos son:

¹ Charles Powell (2017), “¿Tiene futuro el orden liberal internacional?”, ARI nº 56/2017, Real Instituto Elcano, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari56-2017-powell-tiene-futuro-orden-liberal-internacional.

² <https://www.lavozdegalicia.es/noticia/internacional/2017/02/18/rusiaquiere-orden-mundial-postoccidental/00031487421039450283956.htm>.

³ Wang Sheng y Luo Xiao (2013), “Building a new time of Sino-Russian relationship”, *Contemporary International Relations*, vol. 233, nº 5.

⁴ Fu Ying (2015), “How China sees Russia. Beijing and Moscow are close, but not allies”, *Foreign Affairs*, 14/XII/2015, <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2015-12-14/how-china-sees-russia>.

- a) Contrarrestar el poder e influencia de EEUU: a nivel global los intereses de Rusia y China convergen en su deseo mutuo de servir de contrapeso a lo que perciben como una influencia preponderante y hegemónica de EEUU en el mundo. Ambas son potencias revisionistas que ambicionan desafiar los principios del sistema internacional liderado por EEUU. Sin embargo, hay diferencias entre ellas. Rusia se autodefine como una potencia global con múltiples intereses regionales, así que aprovecha cualquier oportunidad de enfrentarse a EEUU. El Kremlin busca escenificar públicamente sus tensiones con EEUU porque de este modo, según cree el Kremlin, demuestra que es una gran potencia. A su vez, China se percibe como una potencia regional con crecientes ambiciones globales. Pekín se centra más en competir con EEUU en Asia y procura hacerlo de manera discreta.
- b) La percepción de que EEUU impide su hegemonía regional: tanto China como Rusia consideran que las políticas de seguridad y defensa de EEUU en el espacio y ciberespacio socavan la estabilidad global y en particular la de las zonas geográficas donde aspiran a tener un mayor dominio (China en la cuenca del Pacífico y Rusia en el espacio post-soviético).
- c) Llegar a ser grandes potencias: tanto Rusia como China desean tener un mayor papel en las instituciones internacionales (sobre todo en el Consejo de Seguridad de la ONU) y ser consideradas grandes potencias, ambición que cada una justifica a su manera. Pekín sostiene que merece este estatus por su historia milenaria y su creciente capacidad de transformar su poder económico en influencia política. China aspira a ser de nuevo la potencia predominante en Asia, papel que ejercía antes de la intromisión de los occidentales en el siglo XIX, a restablecer el control sobre los territorios de la Gran China –incluyendo no sólo Xinjiang y el Tíbet sino también Hong Kong y Taiwán– y a recuperar su zona de influencia a lo largo de sus fronteras y costas. Rusia, que está en pleno proceso de “re-imperialización”⁵ –recuperando zonas de influencia en el espacio post-soviético–, aunque en términos económicos sigue siendo muy débil, es muy fuerte en términos militares y posee una cantidad extraordinaria de recursos naturales. Moscú y Pekín sostienen que sus modelos de desarrollo modernitario –modernización impulsada por regímenes autoritarios– puede ser una alternativa a los que dominan aún en Occidente. Ambos países, pero sobre todo China, intentan demostrar que el capitalismo global puede funcionar sin democracia liberal.
- d) Contrarrestar la expansión de la democracia: China y Rusia comparten una aversión hacia los derechos humanos y la democracia. En general, cada uno de los dos regímenes se siente cómodo con los sistemas políticos y las perspectivas geoestratégicas del otro y, lo más importante, ninguno busca transformar al otro.
- e) Contrarrestar las políticas de EEUU en el espacio y ciberespacio: China y Rusia han propuesto la formación de un “nuevo orden en el ciberespacio” y comparten

⁵ Mira Milosevich-Juaristi (2016), El proceso de ‘reimperialización’ de Rusia, 2000-2016”, DT nº 11/2016, Real Instituto Elcano, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt11-2016-milosevichjuaristi-proceso-reimperializacion-rusia-2000-2016.

la oposición a las “acciones que infringen la soberanía de otros países”. Mientras EEUU cree en el acceso abierto a la información en Internet y se opone a un papel de los gobiernos más allá de la prevención del crimen cibernético, Rusia y China abogan por un mayor papel de los gobiernos en el control de los contenidos de la información porque “puede ser dañina para el régimen, sociedad o individuos”.⁶

(1.1) La cooperación entre China y Rusia

La cooperación entre China y Rusia se manifiesta en diferentes campos:

- a) Cooperación en materia de energía: desde 1993 Moscú y Pekín han intensificado su cooperación en materia de energía gracias al hecho de que Rusia es exportador neto de petróleo y gas y China un país con una enorme necesidad de hidrocarburos. En 2014 Gazprom y National Petroleum Corporation firmaron un acuerdo de 30 años para utilizar el gasoducto Power of Siberia para exportar gas ruso a China.⁷ Rusia siempre ha estado entre los cinco principales proveedores de petróleo a China y en 2016 destronó a Arabia Saudí como proveedor principal. La clave de la cooperación en materia de energía es que resulta beneficiosa para ambos países. El Kremlin, tras la imposición de las sanciones económicas por Occidente a raíz de la crisis de Ucrania, tuvo que ceder ante Beijing la rebaja del precio de sus hidrocarburos y abrir a las inversiones chinas los yacimientos rusos de petróleo y gas.
- b) Cooperación militar: Rusia es uno de los proveedores más importantes de China en tecnología militar avanzada y armas convencionales. La cooperación militar incluye, además, educación militar profesional, entrenamiento y maniobras militares conjuntas, entre las que destacan las realizadas en el Mediterráneo en 2015 y, sobre todo, Vostok 2018 (en las que intervinieron 3.200 efectivos chinos junto con 300.000 rusos en Siberia oriental). Vostok 2018 representa un aumento cualitativo de la cooperación sino-rusa en materia de seguridad y defensa.⁸
- c) Vínculos comerciales: los lazos comerciales y de inversión entre China y Rusia han crecido gradualmente desde finales de los 90, y mucho más después de la imposición de las sanciones económicas a Rusia. No obstante, la importancia de Rusia como socio comercial de China es limitada y asimétrica, especialmente si se compara con la relación económica mucho más amplia y consecuente que Pekín tiene con Washington. Para China, las sanciones occidentales a Rusia fueron una oportunidad para bajar los precios de sus importaciones, porque Moscú necesita una salida para sus recursos y generar actividad económica compensatoria. Rusia tuvo que eliminar barreras a los inversores chinos, ya no

⁶ Richard Weitz, Robert Sutter, J. Stapleton Roy, Eugene Rumer, Michael S. Chase y Evan S. Medeiros (2017), “Russia-China relations. Assessing common ground and strategic fault lines”, NBR Special Report nº 66, The National Bureau of Asian Research, 10/VII/2017, <https://www.nbr.org/publication/russia-china-relations-assessing-common-ground-and-strategic-fault-lines/>.

⁷ <http://www.gazprom.com/projects/power-of-siberia/>.

⁸ Alexander Gabuev (2018), “Why Russia and China are strengthening security ties”, *Foreign Affairs*, 24/IX/2018, <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2018-09-24/why-russia-and-china-are-strengthening-security-ties>.

sólo en materia energética sino en otros sectores como el ferroviario y el de las telecomunicaciones.

Además de la tradicional cooperación militar, comercial y energética, ambos países ven una gran oportunidad de expandir su cooperación en las áreas de desarrollo tecnológico y exploración del espacio.

(2) Entre cooperación y competición: Rusia y China en Asia Central y Oriente Próximo

A pesar de que China y Rusia comparten la ambición de desafiar los principios del orden internacional liderado por EEUU, su relación es compleja, marcada por la desconfianza y por una creciente asimetría: China es una potencia emergente y Rusia decadente. Su cooperación y competición es visible, sobre todo, en Asia Central y en el Lejano Oriente Ruso, así como en el Ártico.⁹ En estas regiones se está poniendo a prueba la capacidad de Moscú y Pekín para limar sus diferencias y traducir la retórica de la asociación en ganancias tangibles.

Aquí se analizan dos regiones –Asia Central y Oriente Próximo– por tres razones principales: porque las dos son la clave de *One Belt One Road* (OBOR), el proyecto geo-económico de China; porque tanto Moscú como Pekín consideran que el desorden político en ambas regiones directamente influye en su seguridad y estabilidad interna, y porque la intervención militar de Rusia en Siria pone en evidencia la diferencia entre Rusia y China a la hora de elegir instrumentos para cumplir sus objetivos.

(2.1) Asia Central

Asia Central está presenciando un importante reequilibrio del poder, con Rusia en declive y China emergiendo como uno de los actores más influyentes de la región. El aumento de la importancia de China en Asia Central se debe a su amplia visión de la conectividad regional, al apetito por los recursos energéticos y a las amplias inversiones comerciales a través del Banco Asiático de Inversiones en Infraestructura (BAII). Hasta ahora, Moscú y Pekín no han logrado coordinar sus proyectos económicos en la región. Para Rusia este espacio post-soviético es la clave de su proyecto de Unión Económica Eurasiática, pero China tiene mucho más que ofrecer a largo plazo a los cinco países de la región (Kazajistán, Uzbekistán, Kirguizistán, Turkmenistán y Tayikistán). Dicha situación ha producido *de facto* una “división del trabajo”: China es el principal proveedor de servicios económicos y Rusia de seguridad a través de la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC).

A diferencia de Occidente, China no exige reforma política alguna de los gobiernos de Asia Central; a diferencia de Rusia, Pekín no utiliza la presión política o económica para mantener la región bajo su orientación política. Lo que hace a China particularmente atractiva para los gobiernos locales es su planteamiento de que la estabilidad y la seguridad se pueden garantizar a través del desarrollo económico.

⁹ Paul Stronski y Nicol Ng (2018), “Cooperation and competition: Russia and China in Central Asia, the Russian Far East, and the Arctic”, Carnegie Endowment for International Peace, 28/II/2018, <https://carnegieendowment.org/2018/02/28/cooperation-and-competition-russia-and-china-in-central-asia-russian-far-east-and-arctic-pub-75673>.

El posible conflicto entre Rusia y China en Asia Central depende de si el creciente papel económico de China la llevará inevitablemente a desempeñar un papel mayor en materia de seguridad y asuntos políticos, y de cómo podría responder Rusia, dado que se trata de la única región post-soviética que conserva como zona de influencia. Si la Iniciativa OBOR sigue adelante como estaba previsto, es muy posible que China sustituya a Rusia como principal proveedor de seguridad en la región. Esto supondría un nuevo desafío para la relación chino-rusa. Hasta ahora, Pekín ha mantenido sus intereses en la región sin exacerbar innecesariamente las sensibilidades rusas.

(2.2) Oriente Próximo

Rusia y China tienen intereses en común en Oriente Próximo, de los cuales dos son los más importantes: apoyar la permanencia del régimen de Bashar al-Assad como el único poder “legítimo” en Siria e impedir que el desorden regional influya en la radicalización de sus respectivas poblaciones musulmanas, de las del Norte del Cáucaso y de los uigures en la provincia de Xinjiang.¹⁰ Rusia nunca dejó de atender a lo que pasaba en la región,¹¹ aunque durante los 90 encauzó su política exterior hacia la integración con Occidente.

Para China, Oriente Próximo se ha convertido en una zona de interés fundamental desde principios de la década de 1990, ya que la creciente demanda energética y los intereses económicos se han combinado con intereses geoestratégicos duraderos. En 2013 el presidente Xi Jinping anunció el proyecto OBOR y la intención de China de realizar importantes inversiones en la región. En junio de 2014, en la sexta conferencia ministerial de cooperación chino-árabe, Jinping destacó el modelo de cooperación “1+2+3” entre China y los 22 Estados árabes: China propuso tomar la cooperación energética como eje principal, la construcción de infraestructuras y la inversión comercial como dos alas, y la energía nuclear, el satélite aeroespacial y las energías renovables como tercer eje de la cooperación.¹² En 2017 el BAII comprometió una inversión de 20 billones de dólares en 10 países de la región.¹³ Con intereses complementarios en los campos de la energía, incluidas las energías renovables, la inversión en infraestructuras y comercio, es muy probable que la cooperación entre China y los países de Oriente Próximo vaya aumentando en el futuro.

Sin embargo, hay tres puntos donde los intereses de Rusia y China difieren en Oriente Próximo:

¹⁰ J. Dorsey (2018), “China’s Uyghurs: a potential time bomb”, en J. Reardon-Anderson (ed.), *The Red Star & the Crescent. China and the Middle East*, Hurst & Company, Londres, pp. 241-262.

¹¹ Sobre los intereses y la estrategia rusa en Oriente Próximo, véase Mira Milosevich-Juaristi (2017), “La finalidad estratégica de Rusia en Siria y las perspectivas de cumplimiento del acuerdo de Astaná”, ARI nº 43/2017, Real Instituto Elcano, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari43-2017-milosevichjuaristi-finalidad-estrategica-rusia-siria-acuerdo-astana.

¹² D. Sun (2018), “China’s military relations with the Middle East”, en J. Reardon-Anderson (ed.), *The Red Star & the Crescent. China and the Middle East*, Hurst & Company, Londres, pp. 83-103.

¹³ Aisha Han y Rachel Rossi (2018), “What are the implications of expanded Chinese investment in the MENA region?”, Atlantic Council, 10/VIII/2018, <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/menasource/what-are-the-implications-of-expanded-chinese-investment-in-the-mena-region>.

- a) La relación con EEUU: EEUU es el objetivo central de la estrategia emergente rusa en Oriente Próximo, mientras que China, aunque busca la erosión gradual del orden internacional liderado por EEUU, no quiere ser vista como una potencia revisionista enemiga y evita una alianza formal con Moscú.
- b) Idénticos intereses, diferentes instrumentos: ambos países están preocupados por el yihadismo que se desplaza desde Afganistán y Oriente Próximo hacia Asia Central. Sin embargo, si bien presentan una identidad de intereses en cuanto a la necesidad de contener el islamismo, sus enfoques para asegurar la estabilidad en la región difieren. Rusia se centra en el poder duro, la intervención militar y la cooperación antiterrorista. China concentra sus esfuerzos para estabilizar la región en la intervención económica, aunque intenta proyecta su poder militar a través de participación en la lucha contra la piratería o en la creación de bases militares como la de Yibuti. La penetración económica china en Oriente Próximo requiere una estabilidad que se ve desafiada por la asertividad de Rusia.
- c) Una asociación desigual: Rusia tiene un conjunto de herramientas limitado para ejercer influencia regional. El poder militar y la diplomacia energética se ven menoscabados por su gran debilidad económica. China, por su parte, dispone de una creciente gama de herramientas de seguridad internacional, económicas y diplomáticas. El primer desafío abierto a su relación será la cuestión de la reconstrucción de Siria.

Conclusiones

¿Se convertirá la “asociación estratégica de coordinación global” en una alianza?

A la hora de definir la naturaleza del vínculo estratégico entre China y Rusia, los analistas occidentales insisten demasiado en la desconfianza histórica entre los dos países. Actualmente, las fuerzas motrices superan las circunstancias que podrían debilitar los lazos chino-rusos.

Moscú y Pekín mantienen una relación asimétrica, en la cual China tiene una clara ventaja, que probablemente irá creciendo. Sin embargo, Rusia no cuenta con muchas más opciones de crear vínculos estratégicos, y ambos países ganarían más con la cooperación que con la competencia abierta. Su relación futura dependerá principalmente de la relación bilateral que cada uno tenga con EEUU. Salvo un improbable acercamiento entre Rusia y Occidente y un nuevo modelo de diplomacia triangular –la alianza de Washington con Moscú en contra de Pekín–, la asociación estratégica entre Rusia y China se fortalecerá y funcionará como una alianza en todo excepto en asuntos militares. China no será aliada de una guerra de Rusia con cualquier adversario.

La mayor amenaza que representa para Occidente el vínculo estratégico entre Rusia y China es su objetivo de reajustar el sistema internacional en su beneficio. Si bien Moscú y Pekín han abrazado públicamente la multipolaridad, sus puntos de vista sobre la gobernanza global y la soberanía difieren, al igual que sus enfoques para reorganizar el orden internacional actual. Los recientes movimientos de la política exterior de Rusia delatan una mayor prisa por anular definitivamente lo que queda del orden liberal, que

considera una amenaza directa para sus intereses y seguridad. La visión de Rusia sobre la multipolaridad sostiene que el sistema internacional dominado por Occidente, posterior a la Guerra Fría, ha despreciado los intereses rusos de seguridad en su vecindad inmediata y ha impugnado lo que considera su papel legítimo como gran potencia. Moscú, desde 2014 especialmente, ha lanzado un desafío revisionista y ofensivo al orden actual, mostrando su disposición a asumir riesgos sustanciales con el fin de debilitar el poder occidental en el sistema internacional.

A diferencia de Rusia, China reconoce que se ha beneficiado del orden internacional basado en normas. La visión de Pekín de un orden mundial multipolar no necesariamente contempla un desmantelamiento radical del sistema actual sino sólo el aumento de su papel e influencia para que coincida con su creciente poder económico y tamaño. China promoverá modelos alternativos de gobierno en caso de que las instituciones internacionales existentes rechacen el llamado de Pekín a una mayor participación dentro de ellas. El presidente Jinping ha comenzado a presentar a China como defensora del libre comercio frente a las políticas proteccionistas de Donald Trump. A diferencia de la voluntad de Rusia de asumir grandes riesgos, el enfoque de China es cauteloso, lo que revela su deseo de salvaguardar sus intereses económicos. Es sólo en Asia-Pacífico, zona en la que China se considera potencia históricamente hegemónica y centro de la región, donde ha adoptado una postura de política exterior más agresiva, como lo demuestran sus acciones en el Mar de China Meridional.

Mientras Rusia busca explotar las divisiones y debilitar el vínculo transatlántico, China pretende asegurar sus intereses comerciales y económicos en general.