

CHINA EN EL PACÍFICO SUR: COMPETICIÓN GEOPOLÍTICA Y AGENCIA LOCAL

La presencia de República Popular de China en el Pacífico Sur está condicionada por la competición con Taiwán por el reconocimiento internacional y su (re)emergencia como potencia económica. Desde 2022, los cálculos geopolíticos de Beijing frente a potencias occidentales han alterado la huella china en la región, dotándola de una nueva dimensión de seguridad. Sin embargo, esta presencia no puede explicarse sin tener en cuenta la propia agencia de los 14 estados insulares y su voluntad de decidir el futuro del Pacífico.



Inés Arco Escriche

Investigadora,
CIDOB

En 1994, el antropólogo fiyiano Epeli Hau'ofa definió el Pacífico Sur como «**nuestro mar de islas**». Esta formulación pretendía romper con la concepción de la región como un conjunto de pequeños estados insulares, remotos y vulnerables, para repositionar al océano en el centro de su identidad e independencia. El cambio discursivo serviría posteriormente como base para una nueva auto-denominación de las naciones del Pacífico como «grandes estados oceánicos», con un extenso control de territorio marítimo. La región, que incluye 14 estados insulares soberanos y siete territorios bajo control europeo o estadounidense¹, ocupa un 15% de la superficie mundial y destaca por sus recursos naturales, como la madera, los minerales, la pesca y otros recursos del fondo oceánico.

No obstante, pese a los intentos de autodefinición locales por los 14 países isleños, la narrativa de la *realpolitik* parece imponerse en el Pacífico

CIDOB REPORT
11- 2023

1. Los 14 estados insulares son los siguientes: Estados Federados de Micronesia, Fiyi, Islas Cook, Islas Marshall, Islas Salomón, Kiribati, Nauru, Niue, Palau, Papúa Nova Guinea, Samoa, Tonga, Tuvalu, y Vanuatu. Los siete territorios bajo control Occidental son las Islas Marianas (EEUU), Guam (EEUU), Nova Caledonia (FR), Polinesia Francesa (FR), Samoa Americana (EEUU), Tokelau (NZ) y Wallis and Futuna (FR).

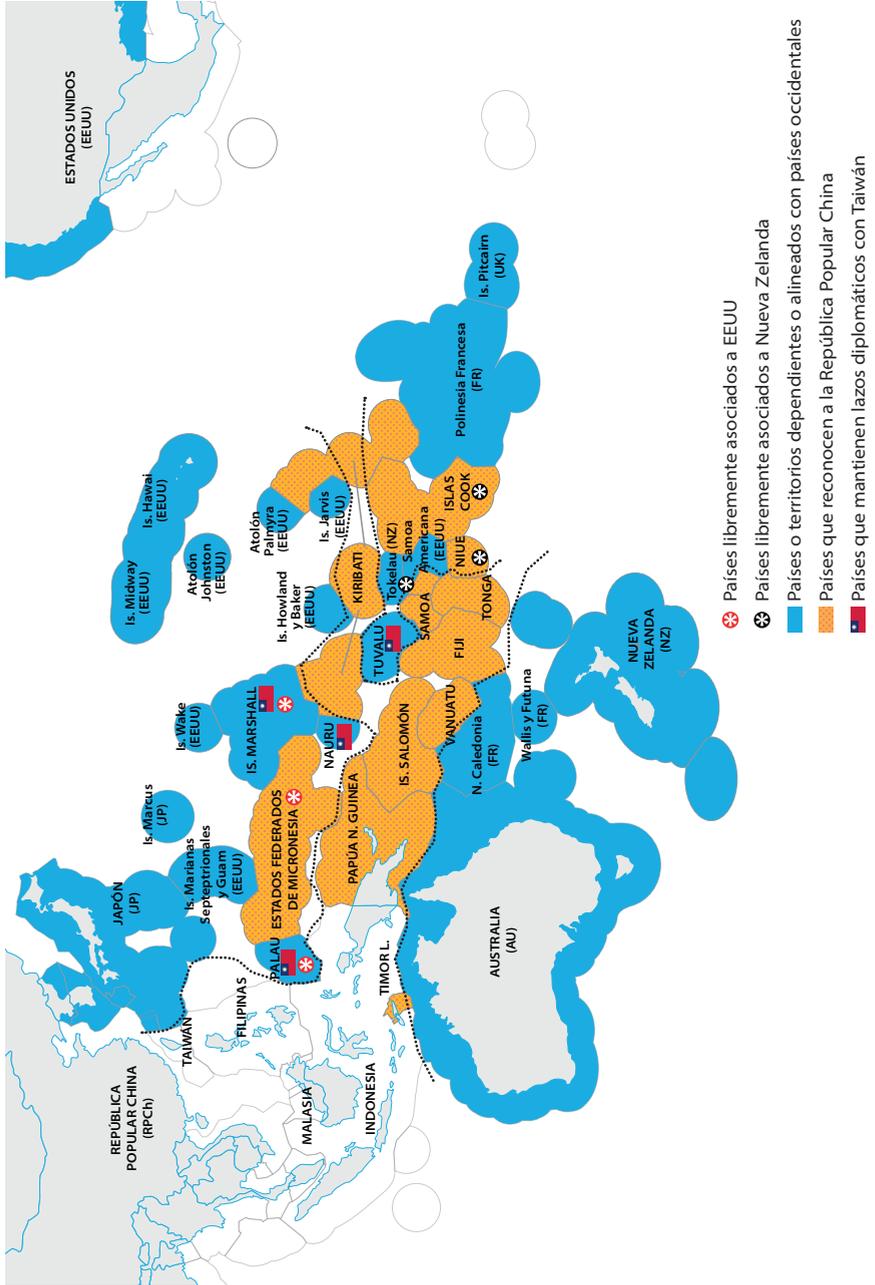
Sur. La historia de la región se encuentra marcada por la sombra del colonialismo, su importancia estratégica en la Guerra del Pacífico y su concepción como un patio trasero inescrutable –e inestable– de Australia y Estados Unidos. La consolidación de la presencia de la República Popular de China (RPC, de aquí en adelante, China) en la región durante las últimas dos décadas y su supuesto impacto en el orden regional ha desempolvado antiguas dinámicas de rivalidad geopolítica. La firma del acuerdo de seguridad entre las Islas Salomón y China en abril de 2022, así como la propuesta (descartada) de un acuerdo interregional con 10 naciones insulares fueron el detonante de una nueva ola de atención hacia las Islas, aunque estas se han mostrado firmes respecto a decidir el futuro de la región y de sus relaciones –bilaterales y multilaterales– bajo sus propios términos.

El factor Taiwán

Las relaciones entre la RPC y las naciones del Pacífico Sur se remontan a la década de 1970, cuando Beijing empezó a destinar ayuda al desarrollo a los nuevos estados poscoloniales en su competición con Taipéi por el reconocimiento internacional. En ese momento, ambos gobiernos reclamaban su posición en el sistema internacional como representantes legítimos del gobierno chino. Así, tanto China como Taiwán recurrieron durante décadas a la llamada «diplomacia del cheque»; es decir, ofrecer ayuda al desarrollo y otros incentivos, incluyendo sobornos y apoyo diplomático en Naciones Unidas, bajo una sola condición: establecer relaciones diplomáticas oficiales. Necesitados de apoyo económico tras su independencia, los estados insulares crearon un «mercado para el reconocimiento diplomático» que arraigó a ambos actores a la región (Atkinson, 2010).

En la primera década del presente siglo, la competición fue intensa, mediante apoyo económico y el cultivo de relaciones bilaterales y multilaterales con visitas de alto nivel, así como el establecimiento de marcos regionales de cooperación. Esta dinámica competitiva se vio apaciguada, entre 2008 y 2015, por el posicionamiento más conciliador del presidente taiwanés Ma Ying-jeou del Kuomintang hacia Beijing. No obstante, la llegada al poder del Partido Progresista Democrático en 2016, bajo el liderazgo de Tsai Ing-wen, con una férrea defensa de la soberanía de Taiwán, relanzó la competición mutua. Desde entonces, Taiwán ha perdido ocho aliados diplomáticos en todo el mundo, dos de ellos en el Pacífico: las Islas Salomón y Kiribati, que rompieron relaciones con Taipéi con menos de una semana de diferencia en 2019. En la actualidad, de los 14 estados insulares del Pacífico Sur, 10 reconocen diplomáticamente a la RPC y sólo cuatro a Taiwán –Nauru, Tuvalu, Palau y las Islas Marshall–.

Figura 1. Mapa de las islas del Pacífico según reconocimiento diplomático



Fuente: elaboración CIDOB.

Además de ser el catalizador inicial de la implicación de Beijing en el Pacífico Sur, la captación de los estados de este territorio en apoyo de la política de «Una Sola China» y la reducción de la influencia de Taipéi en la región sigue siendo una cuestión primordial para la RPC hoy en día. Teniendo en cuenta que cuatro de los 13 aliados diplomáticos que le quedan a Taiwán en el mundo se encuentran en la región, su relevancia es notable para los intereses chinos. Los estados del Pacífico, en este contexto, no han sido meros observadores de esta rivalidad, sino que la han potenciado e instrumentalizado a su voluntad y según sus intereses, sopesando los beneficios y retos del reconocimiento de uno u otro.

LA CAPTACIÓN DE LOS ESTADOS DE ESTE TERRITORIO EN APOYO DE LA POLÍTICA DE «UNA SOLA CHINA» Y LA REDUCCIÓN DE LA INFLUENCIA DE TAIWÁN EN LA REGIÓN SIGUE SIENDO UNA CUESTIÓN PRIMORDIAL PARA CHINA HOY EN DÍA.

Varios países han cambiado múltiples veces su posicionamiento en esta rivalidad, ya sea por cambios en el gobierno (Papúa Nueva Guinea en 1999, Tuvalu en 2004 y Vanuatu en 2006), beneficios económicos personales de los líderes (Kiribati en 2003), promesas de ayuda al desarrollo (Islas Salomón y Kiribati en 2019) o por elementos más concretos pero vitales, como el restablecimiento de la única aerolínea del país (Nauru en 2004). El ejemplo más reciente fue en 2023 cuando, justo antes de dejar el cargo, el presidente de los **Estados Federados de Micronesia**, David Panuelo, declaró su disposición

a reconocer Taiwán en detrimento de la RPC a cambio de una ayuda inicial por valor de 50 millones de dólares y otros 15 millones anuales por un periodo de tres años (Needham, 2023).

China en el Pacífico Sur: entre las tendencias globales y el interés geopolítico

El primer atisbo de cambio en las relaciones entre el Pacífico Sur y China fue en 2006. El establecimiento del Foro de Cooperación y Desarrollo Económico entre Beijing y las –entonces ocho– naciones insulares del Pacífico que reconocían diplomáticamente a la RPC sirvió para favorecer la cooperación económica, con el establecimiento de préstamos preferenciales, la supresión de aranceles comerciales y la cancelación de deuda o su renegociación. Desde ese momento, las visitas diplomáticas al más alto nivel, incluyendo la visita del presidente Xi Jinping a Fiyi (2014) –la primera de un presidente chino a la región– y Papúa Nueva Guinea (2018), así como los múltiples paquetes de ayuda (incluyendo uno de 4.000 millones en 2018 que no se ha materializado) consolidaron la presencia de China en la región. Las explicaciones de este auge son diversas. Además de la competición con Taiwán, la profundización de los lazos se justifica por cuestiones identitarias (como el compromiso a la cooperación

Sur-Sur de las élites chinas), económicas y comerciales (los intereses extractivistas de empresas estatales y privadas y el acceso a nuevos mercados), políticas (el apoyo de las Islas en la ONU) y geopolíticas (ganar influencia política y económica en la región y romper la *cadena de islas* bajo la órbita estadounidense).

Si bien las relaciones económicas y diplomáticas entre Beijing y el Pacífico Sur se han incrementado sustancialmente en las últimas dos décadas, esto no difiere de la tendencia global que acompaña a la transformación de China en una potencia comercial. Según la *Oficina de Pacific Trade and Investment en Beijing* (2020), el comercio total entre China y los estados independientes del Pacífico alcanzó la cifra de más de 7.700 millones de dólares en 2019. Papúa Nueva Guinea y las Islas Marshall son los principales socios comerciales de China en la región (cerca del 40% del total del comercio en 2022), muy por delante de otras islas como las Islas Salomón o Fiyi, que suponen menos del 10% del comercio regional. Papúa Nueva Guinea tiene mayor importancia debido su posición como exportador de gas natural licuado, níquel, cobalto y pescado, y atrae las inversiones chinas más importantes en la región, como la mina de níquel en Ramu de 1.400 millones de dólares. Según cifras del *American Enterprise Institute* (2022), este país concentraría el 90% de las inversiones chinas en el Pacífico Sur en los últimos 17 años. No obstante, en términos agregados, esta región apenas representa un 0,2% del total de comercio de China, lo que demuestra que los intereses económicos no son el motor de su interés en la zona.

El elemento que más atención ha obtenido en la región ha sido el aumento de la ayuda al desarrollo china y su ausencia de condicionalidad de reformas políticas, más allá del reconocimiento diplomático. Según la base de datos *Pacific Aid Map* del *think-tank* australiano Lowy Institute (2023), China ha destinado más de 3.700 millones de dólares en la región entre 2008 y 2020, con Papúa Nueva Guinea (964 millones), Fiyi (378 millones), Samoa (362 millones), y Tonga (300 millones) como principales destinatarios. Beijing contribuye con un 9% al total de la ayuda al desarrollo dirigida a la región, lo que la sitúa en segundo lugar sólo por detrás de Australia (36%). Sin embargo, para Beijing, la ayuda destinada a Oceanía no alcanza el 4% de su total, dado el reducido tamaño de estas economías; además, tras llegar a un pico en 2016 con 333 millones, el volumen de esta ayuda está disminuyendo, quedando su magnitud futura en entredicho (Smith, 2021).

Contrariamente a la visión más extendida de China como un actor unitario y con una estrategia maestra para la región, lo cierto es que muchos de los proyectos de ayuda al desarrollo no están dirigidos desde Beijing, sino desde la provincia de Guangdong –origen de la mayoría de la diáspora china en el área– y desde las sedes de algunas de las empresas más presentes

en la región, como la China Civil Engineering Construction Corporation o la China Harbour Company. En la práctica, los proyectos más importantes en el Pacífico Sur son en realidad promovidos por empresas (o políticos) locales y contratistas chinos que piden financiación a bancos institucionales especializados en invertir en el exterior, como el Banco de Exportación-Importación (*Eximbank*). El resultado es un enfoque fragmentado de abajo arriba en la adopción de ayuda que, guiado por intereses comerciales, ha llevado a proyectos exitosos, pero también a fracasos importantes y críticas sobre su ineffectividad (Smith, 2018). No obstante, la inserción del Pacífico Sur en el itinerario sureño de la Ruta de la Seda Marítima en 2016 es percibido como un intento de búsqueda de coherencia de China en sus acciones y la de los diferentes actores chinos implicados en la región.

Asimismo, la mayor parte de la ayuda al desarrollo ha sido suministrada en forma de créditos, lo que ha alimentado la preocupación de una posible «trampa de la deuda» que tanto resuena en otras regiones del Sur Global. No obstante, las evidencias no parecen apoyar esta tesis, por lo menos en el Pacífico. En el caso de Tonga, hemos visto como China ha aceptado un aplazamiento de los pagos en dos ocasiones para evitar el impago de la deuda (2013 y 2018), y este no sería el único ejemplo de países a los que se ha condonado deuda o aceptado métodos de repago alternativos. Es más, según el investigador Alexander Dayant (2020), si bien existe un endeudamiento de estos países, este obedece a la reconstrucción tras los desastres naturales, no al factor China.

Según Zhou Fangyin (2021), experto de la Chinese Academy of Social Sciences, hasta 2022 no había ninguna evidencia clara de que las élites chinas hubiesen priorizado la región en materia estratégica, política o económica. Sin embargo, esto podría estar cambiando tras la firma del acuerdo de seguridad entre las Islas Salomón y China en 2022. Dicho acuerdo permite al Gobierno isleño solicitar apoyo con policía y personal militar a China y, bajo consentimiento, le ofrece la posibilidad de proteger los intereses y ciudadanos chinos en el país, así como realizar «visitas» de buques chinos, lo que añade un plus importante a las relaciones tradicionales que Beijing ha tejido en la zona. La seguridad también estaba presente en la propuesta de pacto multilateral, una «Visión Común para el Desarrollo», que ofreció Wang Yi, ministro de Asuntos Exteriores chino, a las islas en mayo de 2022 y que fue fulminantemente rechazada por los socios. Estos pasos han aumentado la alarma en Australia y Estados Unidos, los cuales han tratado de retornar al Pacífico Sur con nuevas políticas, entre las que se encuentra la de evitar acuerdos estratégicos de **telecomunicaciones** entre China y algunos de estos países, la firma de nuevos acuerdos de seguridad (como **el nuevo acuerdo entre Papúa Nueva Guinea y Estados Unidos** que aumenta la presencia militar estadounidense en el país sin límites a cambio de infraestructuras) o la reapertura de embajadas en los

estados isleños. Esta reacción ha sido recibida con inquietud en Beijing, que ha establecido por primera vez un Enviado Especial para el Pacífico en 2023, Qian Bo, redoblando los esfuerzos para garantizar la coordinación entre todos los actores implicados y señalando un interés geopolítico antes opaco.

El «Pacífico Azul» y la agencia local

Si bien la geopolítica es una dinámica visible en la región, la dimensión competitiva entre grandes potencias tiende a esconder otras realidades –y agendas– que, lejos de considerar a los estados del Pacífico Sur como meros peones de un tablero geopolítico, ponen el énfasis en una realidad innegable: la agencia propia de las naciones del Pacífico.

Y es que la presencia de China en el Pacífico no puede explicarse únicamente por la agenda de Beijing, sino que responde, también, a los intereses y las capacidades de los gobiernos de las islas para implicar a múltiples actores presentes en la región para su beneficio. Estos actores, recelosos de su soberanía e independencia, ejercen su capacidad de cambiar de socios en función de sus intereses económicos y maximizan su margen de maniobra frente a las antiguas potencias regionales que continúan ejerciendo una influencia considerable. Hasta recientemente, China hacía bandera del principio de no interferencia y de un financiamiento de infraestructuras que ningún otro donante promovía. Así, las propias élites locales han sido las primeras interesadas en dar pábulo a la narrativa de la gran influencia de China para audiencias occidentales (Hameiri, 2015) buscando implicarlas de nuevo en la región. Como contrapartida, han alimentado las tensiones y las percepciones locales negativas –en algunos casos acompañadas de violencia– sobre la diáspora china en el área.

Desde 2017, los líderes de las Islas del Pacífico han aseverado su agencia e identidad con la construcción del marco del «Pacífico Azul» (*Blue Pacific*) que une y moviliza a los países en cuestiones que les son importantes, como la amenaza existencial del cambio climático. Esta nueva narrativa defiende el regionalismo, la toma de decisiones de forma colectiva y el compromiso de actuar como un «Continente Azul» unido e interconectado, frente a los cambios del orden regional (Kabutaulaka, 2021).

**COMO RECORDÓ
EL SECRETARIO
GENERAL DEL FORO
DE LAS ISLAS DEL
PACÍFICO, CUALQUIER
ACTOR QUE NO
TENGA EN CUENTA
SU «HABILIDAD
COLECTIVA PARA
PENSAR, VIVIR,
PARTICIPAR Y
CONTRIBUIR EN LA
REGIÓN DEL PACÍFICO
AZUL», DIFÍCILMENTE
PODRÁ CONSEGUIR
SUS INTERESES –Y ESO
INCLUYE A CHINA.**

Son estos mismos estados los que no han dudado en rechazar de forma voluntaria a Beijing, así como a otros actores en la región, cuando su agencia, intereses o sus mecanismos de deliberación establecidos han sido ninguneados. El rechazo a la propuesta del ministro de Asuntos Exteriores chino, Wang Yi, de mayor cooperación en desarrollo y seguridad o la resistencia de Nauru, Tuvalu, Palau y las Islas Marshall a dejar de reconocer a Taiwán son ejemplos claros de esta capacidad de plantarse, como también lo ha sido la firma del acuerdo de seguridad entre las Islas Salomón y China, a pesar de las mayúsculas presiones contrarias de Estados Unidos, Japón y Australia. Como recordó **Henry Puna**, secretario general del Foro de las Islas del Pacífico – la principal plataforma multilateral de la región– cualquier actor que no tenga en cuenta su «habilidad colectiva para pensar, vivir, participar y contribuir en la región del Pacífico Azul», difícilmente podrá conseguir sus intereses –y eso incluye a China.

Referencias bibliográficas

Atkinson, David. «China-Taiwan diplomatic competition and the Pacific Islands». *Pacific Review*, vol. 20, n.º 4 (2010), p. 407-427.

Dayant, Alexandre. «¿Un océano de deudas? Gestionar la Diplomacia de la Deuda china en el Pacífico». *Anuario Internacional CIDOB 2020* (2020), p. 235.

Dziedzic, Stephen. «China wanted a swift diplomatic victory in the Pacific. But the region's leaders won't be rushed». *Islands Time* (3 de junio de 2022).

Hameiri, Shahar. «China's "Charm Offensive" in the Pacific and Australia's Regional Order». *Pacific Review*, vol. 28, n.º 5 (2015), p. 631-654.

Kabutaulaka, Tarcisius. «Mapping the Blue Pacific in a Changing Regional Order», en: Smith, Graeme y Wesley-Smith, Terence. *The China Alternative: Changing Regional Order in the Pacific Islands*. Canberra: ANU Press, 2021.

Lowy Institute. «Pacific Aid Map Database». *Lowy Institute* (2023). (en línea) <https://pacificaidmap.lowyinstitute.org/>

Needham, Kirsty. «Pacific's Micronesia in talks to switch ties from Beijing to Taiwan-letter ». *Reuters* (10 de marzo de 2023).

Oficina de Pacific Trade and Investment Beijing. *Trade Statistical Handbook Between China and the Pacific Islands 2020*. Beijing: Pacific Trade and Investment, 2022.

Smith, Graeme. «The Belt and Road to nowhere: China's incoherent aid in Papua New Guinea». *The Interpreter* (23 de febrero de 2018).

Smith, Graeme. «Ain't No Sunshine when Xi's Gone: What's behind China's Declining Aid to the Pacific?» *Australia National University: In Brief*, nº21 (2021).

Zhou Fangyin. « A Reevaluation of China's Engagement in the Pacific Islands», en: Smith, Graeme y Wesley-Smith, Terence. *The China Alternative: Changing Regional Order in the Pacific Islands*. Canberra: ANU Press, 2021.

