

CARI / CONSEJO ARGENTINO PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Comentarios Estratégicos

Pequeños Estados, grandes desafíos: seguridad y competencia en el Pacífico insular

Patricio Giusto y Joaquín Campoy

Pequeños Estados, grandes desafíos: seguridad y competencia en el Pacífico insular

Patricio Giusto y Joaquín Campoy

Comentarios Estratégicos
N.º 78
NOVIEMBRE 2026
ISSN 3008-9956

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan ni la visión de las instituciones a las que pertenecen ni la del CARI.

Corrección: María Fernanda Rey
Diseño: Trenders
Maquetación: Juan José Gómez
Imagen de tapa: iStock.com/mtcurado

CARI Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales
Uruguay 1037, piso 1.º, C1016ACA Buenos Aires, República Argentina
Teléfono: (+5411) 4811-0071 al 74 / Fax: (+5411) 4815-4742
Correo electrónico: direccioneditorial@cari.org.ar / Sitio web: www.cari.org.ar

Pequeños Estados, grandes desafíos: seguridad y competencia en el Pacífico insular

Patricio Giusto[1] y Joaquín Campoy[2]

Introducción

El Pacífico insular es una región muy vasta que abarca unos 165 millones de km^2. Es en gran parte una gigantesca masa de agua, pero contiene unas 25.000 islas. Allí hay 14 Estados independientes y otros numerosos enclaves coloniales de grandes potencias y dependencias con diversos grados de autonomía.

Lejos de constituir una unidad homogénea, la región suele dividirse en tres grandes subregiones (Melanesia, Micronesia y Polinesia). Estas tienen historias y realidades muy distintas. Se encuentran separadas por miles de kilómetros de distancia y, además, persisten importantes grados de desconexión, a consecuencia del factor geográfico, pero también de la escasa población y de la muy precaria infraestructura que en general tiene esta región. Por tomar una referencia, de este a oeste, entre las islas Pitcairn (dependencia del Reino Unido) y Papúa Nueva Gui-

1 Candidato doctoral en Estudios Internacionales (UTDT, Argentina). *Master of China Studies* (Zhejiang University, China) y magíster en Políticas Públicas (FLACSO, Argentina). Profesor visitante en la Zhejiang University y docente regular en la Universidad Católica Argentina. Es director ejecutivo del Observatorio Sino-Argentino y de la consultora Diagnóstico Político. En el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), es coordinador del Grupo de Trabajo sobre Australasia. Correo de contacto: patriciogiusto@gmail.com

2 Licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por la Universidad Católica de La Plata y maestrando en Relaciones Internacionales por la Universidad Austral. Voluntario de la Dirección Editorial y de Comunicación del CARI y colaborador del Grupo de Trabajo sobre Australasia del Comité de Asuntos Asiáticos del CARI. Correo de contacto: joacocampoy12@gmail.com

nea hay 9500 km de distancia. Y también hay abismos poblacionales: Papúa posee 10 millones de habitantes, mientras que Tuvalu tiene 11.000.

Sin embargo, su fragmentación y su lejanía respecto de los principales centros de poder no han impedido que el Pacífico insular adquiera una creciente relevancia estratégica. En este espacio convergen grandes extensiones marítimas, recursos pesqueros y minerales, rutas y accesos oceánicos, necesidades de infraestructura y conectividad, así como una creciente presencia de actores externos. A ello se suma un desafío que ocupa un lugar central en las prioridades de los propios Estados insulares: los efectos del cambio climático. Es por todo ello que, en los últimos cinco años, el Pacífico insular se ha convertido en uno de los tableros estratégicos más disputados del sistema internacional, aunque atravesado por importantes desafíos y vulnerabilidades.

El punto de partida de este comentario estratégico es que, para los pequeños Estados insulares del Pacífico, el cambio climático no constituye exclusivamente un problema ambiental. Sus efectos inciden sobre dimensiones económicas, sociales y territoriales y, con ello, sobre cuestiones vinculadas con la seguridad, la movilidad de sus poblaciones, los recursos, el ejercicio de la soberanía y, en algunos casos, la continuidad misma del Estado.

A partir de esta problemática, el análisis se organiza en torno a cuatro dimensiones interrelacionadas: 1) el marco de seguridad; 2) la gobernanza regional; 3) la arquitectura financiera, y 4) las relaciones bilaterales. A través de algunos documentos y acontecimientos recientes, estos cuatro ejes nos permitirán observar cómo los Estados insulares buscan responder a sus vulnerabilidades, construir capacidades y preservar ciertos márgenes de maniobra.

1. Marco de seguridad

La creciente importancia estratégica del Pacífico insular coincide con una ampliación de la propia concepción regional de seguridad. En este contexto, el *Pacific Security Outlook Report 2026*, elaborado conjuntamente por la Secretaría del Foro de las Islas del Pacífico (principal espacio de concertación y cooperación política de la región) y el Pacific Fusion Centre (centro regional dedicado al análisis e

intercambio de información en materia de seguridad), presenta un diagnóstico del escenario regional a partir del concepto de "policrisis". En términos simples, distintos desafíos ocurren al mismo tiempo y, en conjunto, dificultan la capacidad de respuesta y coordinación regional (Pacific Islands Forum Secretariat [PIFS] y Pacific Fusion Centre [PFC], 2026, p. 4).

En ese escenario, el cambio climático ocupa un lugar central. De hecho, el informe lo considera la principal amenaza para la seguridad, el bienestar y la prosperidad del Pacífico. Esto, a su vez, muestra un cambio importante en la forma de entender la seguridad regional: ya no se trata solamente de cuestiones estrictamente militares. Por el contrario, los efectos del clima alcanzan otras dimensiones, desde las personas y la infraestructura hasta los recursos y, en los casos más extremos, el propio territorio de los Estados.

Ahora bien, al mismo tiempo que se amplía la agenda de seguridad, también crece la competencia geopolítica y geoeconómica en la región. Estados Unidos, China, Australia, Japón y otros actores buscan reforzar sus vínculos con los países insulares. El problema, desde la perspectiva regional, es que las prioridades no siempre coinciden. Mientras los actores externos ponen el foco en temas relacionados con la defensa o las rutas marítimas, los Estados insulares colocan entre sus principales preocupaciones el cambio climático, la seguridad humana y, especialmente, el financiamiento necesario para hacer frente a sus efectos.

Esta diferencia de prioridades también se refleja en la forma en que se organiza la seguridad regional: en los últimos años, se multiplicaron los acuerdos bilaterales y los mecanismos de cooperación en defensa, asistencia humanitaria y respuesta ante desastres. Su proliferación no constituye necesariamente un problema; la dificultad aparece cuando estos mecanismos se superponen, responden a prioridades diferentes o no logran coordinarse entre sí, lo que aumenta el riesgo de fragmentación de la respuesta regional, como señala el informe (PIFS y PFC, 2026, p. 5).

2. Gobernanza regional

El gran desafío aparece, entonces, cuando se intenta construir respuestas comunes frente a amenazas compartidas entre Estados con capacidades, prioridades e

intereses diferentes. La 55.ª Reunión de Líderes del Foro de las Islas del Pacífico (*Pacific Islands Forum*), celebrada en Palaos entre el 31 de agosto y el 3 de septiembre de 2026, permite observar cómo se manifiesta esta tensión en la práctica.

La propia organización de la reunión dejó en evidencia algunas de estas dificultades. La participación de Taiwán volvió a poner sobre la mesa el problema de cómo gestiona el Foro sus relaciones con actores externos. En 2025, en el Foro anterior, con Islas Salomón como anfitrión, se decidió no invitar a socios externos (*dialogue partners*) mientras se revisaba el mecanismo de participación, una medida que dejó fuera tanto a Taiwán como a China, Estados Unidos y otros países (Augé y Paik, 2025).

El escenario cambió en 2026. Palaos, que mantiene relaciones diplomáticas con Taiwán, recibió al canciller taiwanés Lin Chia-lung, quien participó de actividades vinculadas al encuentro. La presencia generó objeciones de Beijing, y su enviado especial para el Pacífico, Qian Bo, advirtió sobre posibles "consecuencias". Australia y Nueva Zelanda sostuvieron, en cambio, que corresponde al propio Foro decidir quién participa en sus reuniones (Craymer y Jackson, 2026).

La cuestión es especialmente sensible porque Taiwán mantiene un régimen específico como *development partner*, mientras que las relaciones con otros actores externos se organizan mediante distintas categorías de asociación. Por esta razón, el episodio muestra una tensión de fondo: cómo preservar la capacidad del Foro de las Islas del Pacífico (PIF, por sus siglas en inglés) para definir sus propias reglas y prioridades cuando sus miembros mantienen relaciones diplomáticas y estratégicas diferentes con actores externos.

Aun con estas tensiones, la reunión produjo avances en distintos frentes. Entre sus principales resultados estuvo la adopción de la Declaración de Belau,[3] centrada en impulsar una acción climática urgente y mantener al alcance el objetivo de limitar el calentamiento global a 1,5 °C. En materia de seguridad, los líderes también respaldaron el Plan de Acción Regional de Paz y Seguridad 2026-2030 (PIFS, 2026, p. 16).

---

3 El nombre rinde homenaje a Belau, el nombre indígena de Palaos, bajo el lema de la cumbre: *B.E.L.A.U - Building Economies: Life. Action. Unity* (Construyendo economías: Vida. Acción. Unidad).

No todos los temas, sin embargo, generaron el mismo consenso. Ante la preocupación por ensayos de misiles balísticos intercontinentales realizados sin aviso previo, los miembros solicitaron notificaciones con al menos 24 horas de anticipación, aunque Nauru se desvinculó expresamente de ese punto del comunicado.

Otro punto relevante fue la reafirmación de los compromisos sobre la continuidad de los Estados y la preservación de sus zonas marítimas frente al aumento del nivel del mar. La cuestión plantea un interrogante particular: ¿qué ocurre con un Estado si su territorio pierde progresivamente habitabilidad, pero conserva su población, sus instituciones y su reconocimiento internacional? En el Pacífico, la respuesta regional empieza así a abordar cuestiones vinculadas con la soberanía y la propia continuidad estatal.

Las diferencias también aparecen en torno a la minería en fondos marinos profundos. Mientras algunos Estados impulsan moratorias o enfoques precautorios, otros mantienen actividades de exploración (PIFS, 2026, p. 11). El debate deja una idea importante: compartir vulnerabilidades no significa necesariamente compartir las mismas prioridades, especialmente cuando entran en juego oportunidades económicas y recursos estratégicos.

3. Arquitectura financiera

La capacidad de los Estados insulares para responder a los efectos del cambio climático depende, en buena medida, de los recursos disponibles. Las necesidades anuales de adaptación de los países insulares del Pacífico ascienden a aproximadamente USD 3300 millones, a precios de 2024, lo que equivale, en promedio, al 22,5 % de su PIB. Sin embargo, los recursos recibidos se encuentran muy por debajo de esas necesidades: tomando como referencia el promedio de los flujos registrados entre 2021 y 2023, los compromisos de financiamiento cubrían aproximadamente el 33 % de las necesidades anuales estimadas, mientras que los desembolsos representaban alrededor del 26 % (Gonguet *et al.*, 2026, pp. 11-12, 27).

Esta brecha tiene consecuencias concretas. Adaptarse implica financiar infraestructura costera, sistemas de agua, puertos, aeropuertos y otras obras necesarias para proteger a las poblaciones y mantener los territorios habitables. El finan-

ciamiento, por lo tanto, no es solamente una cuestión económica, sino también un condicionante de la capacidad material de estos Estados para responder a las amenazas que identifican como prioritarias.

El problema también introduce una tensión entre dependencia y autonomía. Las limitaciones fiscales y de endeudamiento hacen que el financiamiento externo tenga un peso considerable: entre 2011 y 2023, el 84 % de los compromisos de adaptación se otorgó mediante donaciones, mientras que el 60 % del financiamiento provino de fuentes bilaterales y el 40 % de fuentes multilaterales. Además, en los países insulares del Pacífico estudiados en el documento de trabajo publicado en 2026 por el Fondo Monetario Internacional (FMI), al menos el 80 % de los compromisos bilaterales de adaptación recibidos durante la última década provino de apenas tres socios, proporción que supera el 90 % en la mitad de los casos. Esta concentración no implica necesariamente que la asistencia se encuentre condicionada, pero sí hace que la capacidad de adaptación dependa, en buena medida, de un número reducido de actores externos y de la continuidad de sus compromisos (Gonguet *et al.*, 2026, pp. 20, 25).

Frente a este problema aparece una respuesta regional: el Pacific Resilience Facility (PRF), un fondo concebido y gobernado por los propios países del Pacífico, con un objetivo inicial de capitalización de USD 500 millones. Su importancia no radica únicamente en movilizar nuevos recursos, sino también en dar a los Estados insulares mayor capacidad para decidir cómo y hacia dónde canalizarlos. Su alcance dependerá, sin embargo, de que logre reunir suficiente capital y desarrollar la capacidad necesaria para gestionarlo.

La cuestión financiera introduce así una dimensión central de la autonomía regional: no alcanza con definir cuáles son las principales amenazas si los recursos necesarios para responder a ellas dependen, en gran medida, de actores externos.

4. Relaciones bilaterales

Australia ocupa un lugar central en la arquitectura de cooperación y seguridad del Pacífico. Su estrategia hacia la región, articulada en torno a la idea de la *Pacific family*, combina asistencia al desarrollo con instrumentos de seguridad, movili-

dad laboral y programas sociales. Para el período 2026-2027, el Gobierno australiano prevé destinar aproximadamente 2200 millones de dólares australianos en asistencia oficial al desarrollo al Pacífico (Dziedzic, 2026; Department of Foreign Affairs and Trade [DFAT], s. f.-a).

Dentro de esta estrategia, el Tratado de la Unión Falepili entre Australia y Tuvalu, firmado en 2023 y en vigor desde agosto de 2024, constituye un caso especialmente relevante porque reúne en un mismo instrumento varias de las dimensiones analizadas anteriormente. El acuerdo busca profundizar la relación bilateral y dar respuesta, entre otras cuestiones, a la particular vulnerabilidad de Tuvalu frente al cambio climático (Conroy, 2024). El país está formado por nueve islas y atolones situados a menos de cinco metros sobre el nivel del mar, por lo que su aumento amenaza progresivamente la habitabilidad y el territorio sobre el que se asienta el Estado.

Su artículo 2 reconoce explícitamente al cambio climático como una amenaza existencial para Tuvalu y establece compromisos para que su población pueda permanecer en su territorio con seguridad y dignidad. Además, Australia reconoce que la estatalidad y soberanía de Tuvalu continuarán a pesar de los efectos del aumento del nivel del mar. El artículo 3 incorpora una vía especial de movilidad para que ciudadanos tuvaluanos puedan vivir, estudiar y trabajar en Australia; la implementación inicial de dicho artículo contempla hasta 280 plazas anuales (DFAT, s. f.-b).

El tratado incorpora también una dimensión de seguridad. El artículo 4 establece que Australia deberá prestar asistencia, a solicitud de Tuvalu, frente a determinadas contingencias, entre ellas, grandes desastres naturales, emergencias de salud pública de importancia internacional o agresiones militares contra Tuvalu. Al mismo tiempo, el acuerdo establece que Tuvalu deberá acordar con Australia cualquier asociación, arreglo o vinculación con terceros en materias relacionadas con seguridad y defensa, incluyendo ámbitos como protección fronteriza, ciberseguridad e infraestructura crítica (DFAT, s. f.-b). Este caso permite observar cómo el cambio climático se conecta, en un instrumento concreto, con la adaptación, la movilidad humana, la continuidad estatal y la seguridad.

No obstante, la relación con Australia forma parte de un escenario regional más amplio. Los Estados insulares mantienen vínculos con Nueva Zelanda, Estados Unidos, Japón y China, entre otros actores, a través de mecanismos que incluyen financiamiento, infraestructura, desarrollo, tecnología y seguridad. Japón constituye un ejemplo de esta diversificación: a su tradicional presencia mediante la asistencia oficial al desarrollo y los programas de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA) se han sumado instrumentos vinculados con seguridad marítima, asistencia ante desastres y fortalecimiento de capacidades. Desde 2023, además, Japón cuenta con la Official Security Assistance (OSA), destinada a proporcionar equipamiento, suministros y asistencia para infraestructura a las fuerzas armadas y otras organizaciones relacionadas de países socios (Japan International Cooperation Agency, 2025; Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2026).

Esta diversificación de relaciones tampoco implica que los pequeños Estados insulares sean actores pasivos frente a la competencia externa. Un posible lente para interpretar estas estrategias es el concepto de *hedging*, utilizado para describir comportamientos orientados a reducir riesgos mediante la diversificación de relaciones y el mantenimiento de alternativas, evitando una dependencia o alineamiento exclusivo con una gran potencia. Aplicado específicamente al Pacífico insular, Tidwell (2026) advierte que la intensificación de la competencia estratégica puede reducir el margen disponible para sostener este tipo de estrategias, especialmente cuando los Estados deben tomar decisiones en ámbitos sensibles como las telecomunicaciones, la vigilancia marítima o los acuerdos de acceso.

Sin embargo, diversificar socios no implica necesariamente aumentar la autonomía. Para evaluar sus efectos también sería necesario observar si esas relaciones generan alternativas, reducen dependencias críticas y contribuyen a construir capacidades propias. Como muestra el caso de Falepili, una cooperación más profunda puede proporcionar recursos, movilidad y garantías de seguridad, pero también generar nuevos compromisos y restricciones.

Determinar si estas estrategias pueden caracterizarse efectivamente como *hedging* y si la diversificación de relaciones se traduce en mayores capacidades y autonomía excede los objetivos de este comentario estratégico, aunque constituye una posible línea para futuras investigaciones. Aquí interesa señalar una cuestión

más acotada: la dependencia de recursos externos no implica necesariamente ausencia de agencia, y la existencia de múltiples socios puede ampliar las alternativas disponibles sin garantizar, por sí sola, mayores márgenes de autonomía.

Conclusiones

1. Una agenda de seguridad más amplia

El cambio climático ocupa un lugar central en la agenda de seguridad del Pacífico y sus efectos alcanzan dimensiones humanas, económicas, territoriales y políticas. Sin embargo, esta ampliación ocurre al mismo tiempo que aumentan las preocupaciones vinculadas con la competencia geopolítica, la seguridad marítima y la presencia de actores externos.

2. Vulnerabilidades comunes, respuestas diferentes

El reconocimiento regional del cambio climático como una amenaza prioritaria ha permitido construir marcos comunes, pero no elimina las diferencias entre los Estados insulares. Las posiciones frente a la minería en fondos marinos, las relaciones con actores externos o determinadas iniciativas regionales muestran que las vulnerabilidades compartidas conviven con intereses económicos, capacidades y estrategias nacionales diferentes. El desafío de la gobernanza regional pasa precisamente por administrar esa heterogeneidad.

3. El problema de las capacidades

Reconocer una amenaza no significa disponer de los medios necesarios para enfrentarla. La brecha entre las necesidades de adaptación y los recursos disponibles convierte al financiamiento en una dimensión de la seguridad regional. La cuestión no pasa solamente por obtener más recursos externos, sino también por quién los proporciona, cómo se administran y si contribuyen a desarrollar capacidades propias. Iniciativas como el PRF pueden leerse desde esta lógica.

4. Cooperación, dependencia y autonomía

La creciente presencia de Australia, Estados Unidos, China, Japón y otros socios amplía las alternativas disponibles para los Estados insulares en materia de financiamiento, infraestructura, movilidad, tecnología y seguridad. Sin embargo, una mayor cantidad de socios no implica automáticamente mayor autonomía. El Tratado Falepili muestra bien esta tensión: la cooperación puede aportar capacidades y garantías concretas y, al mismo tiempo, incorporar compromisos que afectan determinadas decisiones frente a terceros.

Referencias

Augé, J. y Paik, K. (16 de septiembre de 2025). *Pacific Islands Forum 2025: Navigating great-power rivalry*. Center for Strategic and International Studies (CSIS). https://www.csis.org/analysis/pacific-islands-forum-2025-navigating-great-power-rivalry

Conroy, P. (28 de agosto de 2024). *The Falepili Union: A Pacific response to the greatest global challenges*. Lowy Institute. https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/falepili-union-pacific-response-greatest-global-challenges

Craymer, L. y Jackson, L. (1 de septiembre de 2026). *China-Taiwan tensions weigh on Pacific leaders meeting*. Reuters. https://www.reuters.com/world/china/china-warns-consequences-over-taiwans-attendance-pacific-leaders-meeting-2026-09-01/

Department of Foreign Affairs and Trade. (S. f.-a). *Australia's development program*. Australian Government. https://www.dfat.gov.au/development/australias-development-program

Department of Foreign Affairs and Trade. (S. f.-b). *Australia-Tuvalu Falepili Union treaty*. Australian Government. https://www.dfat.gov.au/geo/tuvalu/australia-tuvalu-falepili-union-treaty

Dziedzic, S. (28 de julio de 2026). *Australia supplants China as Pacific's biggest lender*. ABC News. https://www.abc.net.au/news/2026-07-28/new-lowy-pacific-aid-map-australia-lending-investor/106967764

Gonguet, F., Han, X., Lim, C., Dao, T.-N. y Nawar, S. (2026). *Climate Finance and Adaptation Needs in Pacific Island Countries* (documento de trabajo del FMI n.° 2026/083). Fondo Monetario Internacional. https://doi.org/10.5089/9798229043175.001

Japan International Cooperation Agency (JICA). (Agosto de 2025). *Dive into the Blue Pacific. JICA's cooperation for the 14 Pacific Island Countries*. https://www.jica.go.jp/information/publication/brochures/region/__icsFiles/afieldfile/2025/09/24/1204910_02en.pdf

Ministry of Foreign Affairs of Japan. (10 de noviembre de 2026). *Official Security Assistance* (OSA). Government of Japan. https://www.mofa.go.jp/fp/ipc/page4e_001366.html

Pacific Islands Forum Secretariat. (2026). *55th Pacific Islands Forum Leaders Meeting Communiqué*. https://forumsec.org/publications/leaders-communique-55th-pacific-islands-forum-leaders-meeting

Pacific Islands Forum Secretariat y Pacific Fusion Centre. (27 de marzo de 2026). *The Pacific Security Outlook Report 2026*. https://forumsec.org/sites/default/files/2026-03/Pacific%20Security%20Report%202026_0.pdf

Tidwell, A. (2026). Strategic arbitrage and the twilight of Pacific Islands hedging. *The Pacific Review*, 1-28. https://doi.org/10.1080/09512748.2026.2676025



CARI / CONSEJO ARGENTINO PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES