

Mario Gallego Cosme

Doctor en Seguridad Internacional por el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (IUGM, UNED)

Correo: mgallego136@alumno.uned.es

Los pequeños Estados insulares en desarrollo: entre el concepto y su aplicación

Small Island Developing States: Between Concept and Its Application

Resumen

El concepto de Pequeño Estado Insular en Desarrollo —PEID— sirve para categorizar a un grupo de Estados sobre el cual, con base a ciertas características geográficas y socioeconómicas, se justifica una especial consideración por parte de la ONU. Se trata de un término que, en principio, pareciera explicarse por sí solo aludiendo a los elementos que lo componen. Sin embargo, por diversos motivos, su aplicación ha resultado problemática, pues hay un buen número de PEID que no cumplen satisfactoriamente con los requisitos que se desprenden del propio término para considerarse como tal. Por ello, a partir de la revisión de los elementos que justifican la razón de ser de los PEID, este artículo invita a la reflexión acerca de la utilidad actual de este concepto.

Palabras claves

Estados insulares, islas, ONU, PEID, UN-OHRLS.

Abstract

The concept of Small Island Developing State —SIDS— was coined to categorize a group of States considered as a special group by the United Nations because of certain geographic and socioeconomic characteristics. It is a term that, in principle, seems to be self-explanatory by simply referring to the elements that compose its name. However, for various reasons, its application has been problematic, since there are some States which are considered to be SIDS in spite of not complying with some of the requirements that would follow from the term itself. By reviewing the elements that should be taken into account to justify a SIDS status, this essay invites to reflection on the current usefulness of the concept itself.

Keywords

Island States, Islands, SIDS, UN, UN-OHRLS.

Citar este artículo:

GALLEGO COSME, M. «Los pequeños Estados insulares en desarrollo: entre el concepto y su aplicación». *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. 2020, n.º 16, pp. 99-116

Introducción

El término *Pequeño Estado Insular en Desarrollo* —PEID o SIDS, por sus siglas en inglés— se utiliza para englobar al conjunto de países que, en torno a ciertas características geográficas y socioeconómicas, presentan retos comunes en el ámbito internacional. Evidentemente, la sigla *SIDS* es —al menos en apariencia— lo suficientemente descriptiva como para entender que esta se refiere a Estados que aún se encuentran en proceso de desarrollo socioeconómico y que además son islas de pequeño tamaño. Sin embargo, por más que los criterios que comprenden el término *PEID* o *SIDS* parecen ser bastante claros, en la práctica no siempre ha resultado fácil determinar cuándo estos se cumplen.

El presente artículo indaga acerca de los aspectos básicos que se tienen en cuenta para definir qué son los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo. Para ello, a lo largo del texto se realiza un repaso acerca de las cuestiones que, en principio, delimitan este objeto de estudio. Como se verá en adelante, esta etiqueta no está exenta de cierta subjetividad en cuanto a su consideración, ya que los aspectos que conforman este ámbito no siempre son claramente acotables.

Es imprescindible tener presente que el término *Pequeño Estado Insular en Desarrollo* fue acuñado en el seno de la ONU en un contexto de creciente preocupación por las cuestiones vinculadas con el desarrollo económico, pero fueron las problemáticas medioambientales las que le dieron un especial impulso a partir de los años 90. La primera gran ocasión en la que se mencionan las problemáticas de estos territorios de manera expresa fue durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Desarrollados, celebrada en París en septiembre de 1981, en la que se hizo alusión a los «países insulares» de forma muy general y sin resaltar el caso concreto de los más pequeños¹. De igual forma sucedió en la Conferencia de París de 1990 —la segunda histórica sobre esta temática concreta—², mientras que ya para la renombrada Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, también conocida como Cumbre de Río, de 1992, se aludía específicamente a estos países como «los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo»³. Los siguientes dos hitos en el devenir de este grupo de Estados fueron: la celebración de la primera Conferencia Global de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo de Barbados, llevada a cabo en 1994, y la creación, en el 2001,

¹ UNITED NATIONS. «Report of the United Nations Conference on the Least Developed Countries. Paris, 1-14 September 1981». New York, 1982. <https://undocs.org/pdf?symbol=en/%20A/CONF.104/22/Rev.1>.

² UNITED NATIONS. «Report of the Second United Nations Conference on the Least Developed Countries. Paris, 3-14 September 1990». New York, 1991. <https://undocs.org/es/A/CONF.147/18>.

³ UNITED NATIONS. «Report of the United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, 3-14 June 1992. Volume I: Resolutions Adopted by the Conference». New York, 1993. [https://undocs.org/en/A/CONF.151/26/Rev.1\(Vol.I\)](https://undocs.org/en/A/CONF.151/26/Rev.1(Vol.I)).

de la Oficina del Alto Representante de las Naciones Unidas para los Países Menos Desarrollados, Estados Enclavados en Desarrollo y los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo —más conocida como UN-OHRLS, por sus siglas en inglés—⁴.

Dicha Oficina depende de la Secretaría General de la ONU y trabaja en torno a planes de acción específicos para cada uno de los tres temas a los que refiere su nombre, y mantiene actualizadas las listas de los Estados que componen estos grupos. La sección dedicada a los Países Menos Desarrollados se focaliza en los 47 Estados que se consideran «el segmento más pobre y débil de la Comunidad Internacional»⁵, con base a tres criterios de inclusión: bajos ingresos, elevada vulnerabilidad económica y situación sanitaria y educativa. Por su parte, las áreas dedicadas a los SIDS y a los Estados Enclavados en Desarrollo delimitan su cometido hacia los Estados que cumplen el doble criterio de no considerarse desarrollados y, sobre todo, de presentar características insulares y/o de ausencia de litoral marítimo, según corresponda.

Antigua y Barbuda	Dominica	Jamaica	Rep. Dominicana	Surinam
Bahamas	Fiji	Kiribati	Samoa	Timor Or.
Bahréin	Granada	Maldivas	Santo Tomé y P.	Tonga
Barbados	Guinea-Bissau	E. F. de Micronesia	San Kitts-Nevis	Trinidad y T.
Belice	Guyana	Mauricio	Santa Lucía	Tuvalu
Cabo Verde	Haití	Nauru	San Vicente y G.	Vanuatu
Comoras	Is. Marshall	Palaos	Seychelles	
Cuba	Is. Salomón	Papúa-Nueva G.	Singapur	

Figura 1: Pequeños Estados Insulares en Desarrollo⁶
Fuente: UN-OHRLS

De estos dos últimos grupos mencionados, se debe destacar que los 32 países que son considerados como Estados en desarrollo sin litoral son en efecto enclavados —incluso si estos ostentan derechos de uso de puertos en terceros países o si dicho acceso se realiza por vía fluvial, como en el caso de Paraguay—, al tiempo que se aprecia una elevada homogeneidad interna en cuanto a nivel de desarrollo se refiere. Sin embargo, a pesar de que, debido a su trabajo enfocado en los SIDS a partir de diversas facetas, la UN-OHRLS se enarbola como un referente mundial en esta materia⁷, desde un punto de vista objetivo, algunos de los 38 Estados de su lista —mostrados en la figura 1— no cumplirían satisfactoriamente con todos los criterios que explican su adhesión a dicho grupo.

4 GALLEGO COSME, Mario. «De Barbados a Samoa: Repaso a los principales hitos para los intereses de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo desde 1994 hasta 2014». *Revista UNISCI*. 2015, n.º 38, pp. 169-183. http://dx.doi.org/10.5209/rev_RUNI.2015.n38.49650.

5 UN-OHRLS. *Istanbul Programme of Action for the Least Developed Countries for the Decade 2011-2020*. 2011, p. 13. https://issuu.com/unohrlls/docs/istanbul_declaration_and_programme.

6 UN-OHRLS. «List of SIDS». S. f. <https://www.un.org/ohrlls/content/list-sids>.

7 Existen otros listados de SIDS, como los considerados por UNCTAD o por la Commonwealth, pero el referente es el listado por la UN-OHRLS.

El motivo principal que explicaría todas las inclusiones estriba en que, al momento de iniciar sus funciones, la UN-OHRLLS comenzó a trabajar directamente con la lista de los Estados que ya conformaban la Alianza de Pequeños Estados Insulares —AOSIS, por sus siglas en inglés—, creada con el propósito de dar voz a «las islas pequeñas y a los Estados litorales de escasa altura en desarrollo» ante la propia ONU⁸, y cuyo bautismo formal se produjo en 1990 en Génova, durante la segunda Cumbre del Clima. Aunque pudiera argumentarse que la lista no se ha modificado desde que fue establecida en el año 2001, es preciso señalar que sí ha tenido cambios previos, incluso desde antes de que la AOSIS fuese creada.

En efecto, el nacimiento de esta Alianza se plantea como posibilidad durante la Conferencia de Estados pequeños sobre el aumento del nivel del mar, celebrada en Maldivas en noviembre de 1989⁹, donde participaron países como Malta o Chipre¹⁰, que no forman parte de la misma.

Teniendo en cuenta lo antes manifestado, seguidamente se estudiarán los aspectos que justifican la catalogación actual de estos Estados como insulares de pequeño tamaño en desarrollo. Para ello, se revisarán las condiciones que se deducen del término *SIDS* —como las de estatalidad, insularidad, pequeño tamaño y falta de desarrollo—, así como los problemas derivados de la aplicación práctica de estos criterios. Finalmente, en el apartado dedicado a las conclusiones, se reflexionará acerca de la utilidad del concepto mismo de *SIDS*, al tiempo que se reflexionará sobre una posible reformulación del término que, de manera efectiva, permita operativizar la especificidad de lo insular en el ámbito internacional.

La estatalidad

El primer criterio que define a los *SIDS*, que no es otro que el de Estado, debe ser ostentado por estos países para ser considerados como parte de este grupo. De hecho, es el único aspecto que cumplen los 38 miembros de la lista, aunque es importante destacar que la UN-OHRLLS también presta atención a los 20 territorios que se listan en la figura 2, englobados bajo la etiqueta de *Non-UN Members/Associate Members of the Regional Commission*. Es decir, la Oficina de alguna manera escapa al estatocentrismo inherente al Sistema de Naciones Unidas al mencionar a estas entidades insulares en otro listado, reconociendo así que las islas de pequeño tamaño en desarrollo deben

8 AOSIS. «About us». <https://www.aosis.org/about/>.

9 Cabe recordar el famoso y dramático discurso que da el presidente de Maldivas ante la Asamblea General de la ONU el 17 de octubre de 1987, en el que hablaba de que el peligro de desaparición de países como el suyo era real si el nivel del mar aumentaba más. Dos años después, Maldivas auspicia la primera conferencia internacional sobre dicha temática.

10 *Male declaration on global warming and sea level rise*, art. 1 (a), 1989. <http://www.islandvulnerability.org/slri989/declaration.pdf>.

ser tratadas de manera particular con independencia de si estas son Estados o no lo son¹¹. No obstante, tal y como se desprende de esta calificación diferenciada, el alcance de este grupo específico es —por motivos evidentes, entre los que cabría recordar las situaciones de dependencia de todos ellos— muy limitado, aunque tienen la posibilidad de participar, en calidad de observadores, en las reuniones regionales que sirven de preparación a las Conferencias de la ONU que se celebran cada década para los SIDS, así como en sus revisiones quinquenales.

Anguila	Is. Virgenes Br.	Guadalupe	Niue
Aruba	Is. Caimán	Guam	Polinesia Francesa
Bermuda	Is. Cook	Martinica	Puerto Rico
Curaçao	Is. Marianas del N.	Montserrat	Sint Maarten
Is. Virgenes Am.	Samoa Americana	Nueva Caledonia	Turcas y Caicos

Figura 2: Entidades insulares dependientes¹²
Fuente: UN-OHRLS

En este punto es pertinente considerar los motivos fundamentales del tratamiento diferenciado de los SIDS propiamente dichos en comparación con el resto de territorios insulares pequeños que no son Estados, ya que, *a priori*, pudiera parecer que los segundos se encuentran en peor situación que los primeros. Nada más lejos de la realidad. A pesar de que casi todas las dependencias insulares presentan poblaciones y tamaños muy inferiores a los de la gran mayoría de los SIDS —lo cual incide en sus vulnerabilidades ante una mayor gama de contingencias—, hay que tener muy presente que todas ellas dependen de Estados desarrollados que asumen ciertas obligaciones sobre estas.

No es posible homologar todas las situaciones, pero la falta de autonomía derivada de cualquiera de las formas de administración posibles, que van desde las consideradas coloniales hasta las resueltas en forma de asimilaciones en las estructuras fundamentales de las metrópolis, suele ir acompañada de tutelas capaces de responder por dichos territorios. En cambio, en el caso de los SIDS son ellos mismos quienes deben asumir los compromisos que pudieran adquirir como sujetos de Derecho Internacional, al tiempo que deben responder con recursos propios ante cualquier eventualidad que se presente. En buena medida, este enfoque hacia los Estados insulares por parte de la UN-OHRLS, de manera concreta —segmentado del grupo mayor que representan el resto de entidades y formaciones insulares que no son Estados pero que pudieran ser susceptibles de recibir atención—, tiene su razón de ser en que la responsabilidad recae en sujetos que, por su naturaleza, ostentan escasas capacidades y recursos.

¹¹ Probablemente esto sea herencia del trabajo de la AOSIS, cuya membresía plena está conformada por Estados —y por Niue e Islas Cook—, al tiempo que mantiene otra lista de observadores compuesta por territorios insulares dependientes.

¹² *Ibidem*.

Como reza un extracto de la Declaración emanada de la revisión de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, llevada a cabo en la Asamblea General de la ONU en octubre de 2019, los SIDS continúan «siendo un caso especial para el desarrollo sostenible [...] ya que siguen enfrentándose a los desafíos combinados derivados, en particular, de su lejanía geográfica, la pequeña escala de sus economías, los elevados costos y los efectos adversos del cambio climático y los desastres naturales»¹³. A pesar de que la atención acerca de las cuestiones relacionadas con el llamado cambio climático y los desastres naturales es relativamente reciente —y ciertamente afectaría, de una forma u otra, a todo el planeta—, la preocupación suscitada en torno a las escasas capacidades que tienen ciertos Estados en virtud de su pequeño tamaño, en términos de área y/o población, se remonta a la oleada descolonizadora de los años 60 y 70.

En un contexto en el que diferentes países asistieron a un buen número de emancipaciones de territorios coloniales —mayormente del Reino Unido y Francia—, en el seno de la ONU se llegó a cuestionar abiertamente la posibilidad de que algunos nuevos Estados pudiesen ser realmente viables en virtud de sus características demográficas y geográficas¹⁴. Esta discusión no evitó que, en aquel contexto, se consumaran las independencias de numerosas entidades que, en términos de población y escasez de suelo —aunque, sobre todo, debido a su ubicación en lugares relativamente marginales respecto a los principales flujos económicos del planeta—, eran vistas con menos capacidades de gobierno que el resto de Estados.

La figura 3, que lista los 48 Estados insulares del mundo, permite analizar que hay cierta correlación entre tamaño —tanto en términos de superficie como de población— y antigüedad funcional en ejercicio de la estatalidad. Los más grandes y poblados son también, salvo excepciones, los que cuentan con más tiempo siendo Estados independientes y, por tanto, tienen más experiencia institucional en el ejercicio de su autogobierno. En estos términos, el abordaje de las problemáticas de las islas de pequeño tamaño por parte de la ONU se justifica en la medida que, debido a sus escasos recursos, estas son, frecuentemente, más vulnerables a eventualidades derivadas de sus propias geografías, al tiempo que tienen ante sí enormes retos en materia de gobierno, gobernabilidad y gobernanza. En relación con este último aspecto, hay que recordar las diferentes modalidades de filiación que han desplegado un buen número de SIDS para vincularse con otros Estados, paliando así algunas de estas carencias. En efecto; actualmente, tres de ellos —Palaos, Estados Federados de Micronesia e Islas

¹³ General Assembly. «Draft resolution submitted by the President of the General Assembly: Political declaration of the high-level meeting to review progress made in addressing the priorities of Small Island Developing States through the implementation of the SIDS Accelerated Modalities of Action (SAMOA) Pathway». 2019. https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/74/L.3.

¹⁴ MCINTYRE, W. David. «The Partition of the Gilbert and Ellice Islands». *Island Studies Journal*. 2012, vol. 7, n.º 1, p. 136. <https://www.islandstudies.ca/sites/islandstudies.ca/files/ISJ-7-1-2012-McIntyre.pdf>.

	Indep.	Área (Km²)	Población		Indep.	Área (Km²)	Población
Japón	—	377.915	125.507.472	Tonga	1970	747	106.095
Islandia	—	103.000	350.734	Bahréin	1971	760	1.505.003
Reino Unido	—	243.610	65.761.117	Bahamas	1973	13.880	337.721
Haiti	1804	27.750	11.067.777	Granada	1974	384	113.094
Rep. Dominicana	1844	48.670	10.499.707	Papúa-Nueva G.	1975	462.840	7.259.456
Cuba	1898	110.860	11.059.062	Comoras	1975	2.235	846.281
Nueva Zelanda	1907	268.838	4.925.477	Cabo Verde	1975	4.033	583.255
Irlanda	1922	70.273	5.176.569	Santo Tomé y P.	1975	964	211.122
Indonesia	1945	1.904.569	267.026.366	Seychelles	1976	455	95.981
Filipinas	1946	300.000	109.180.815	Is. Salomón	1978	28.896	685.097
Taiwán	1947	35.980	23.603.049	Tuvalu	1978	26	11.342
Sri Lanka	1948	65.610	22.889.201	Dominica	1978	751	74.243
Madagascar	1960	587.041	26.955.737	Santa Lucía	1979	616	166.487
Chipre	1960	* 9251	* 1.266.676	San Vicente y G.	1979	389	101.390
Jamaica	1962	10.991	2.808.570	Kiribati	1979	811	111.796
Trinidad y Tobago	1962	5.128	1.208.789	Vanuatu	1980	12.189	298.333
Samoa	1962	2.831	203.774	Antigua y Barbuda	1981	443	98.179
Malta	1964	316	457.267	Chipre del Norte	1983	3.315	≈ 313.000
Singapur	1965	719	6.209.660	San Kitts-Nevis	1983	261	53.821
Maldivas	1965	298	391.904	Brunei	1984	5.765	464.478
Barbados	1966	430	294.560	E. F. de Micronesia	1986	702	102.436
Mauricio	1968	2.040	1.379.365	Is. Marshall	1986	181	77.917
Nauru	1968	21	11.000	Palaos	1994	459	21.685
Fiji	1970	18.274	935.974	Timor Oriental	2002	14.874	1.383.723

Figura 3: Datos básicos de todos los Estados insulares del mundo ordenados cronológicamente por fechas de conformación/independencia¹⁵

Fuente: elaboración propia

Marshall¹⁶— están libremente asociados a Estados Unidos por medio de tratados de renovación periódica, y otros diez son monarquías de la Commonwealth compartiendo jefatura de Estado con el Reino Unido¹⁷. A estos casos cabría añadir acuerdos de menor alcance, como los de Nauru y Samoa, que han delegado la responsabilidad de las labores defensivas, respectivamente, a Australia y Nueva Zelanda¹⁸, mientras que estos últimos a su vez se encargan de la defensa nacional de Kiribati de manera conjunta¹⁹.

¹⁵ Notas metodológicas: en verde se señalan poblaciones por encima del millón de habitantes y áreas que superan los 10.000 km², y en rojo las poblaciones que no llegan a 100.000 personas y que no pasan de 500 km². * Las cifras de Chipre corresponden con las de la isla completa. Elaboración del cuadro a partir de datos del último año disponible, obtenidos de CIA Worldfactbook: <https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/>.

¹⁶ WYETH, Grant. «Why the Compacts of Free Association Matter to Washington». *The Diplomat*. 9 de junio de 2020. <https://thediplomat.com/2020/06/why-the-compacts-of-free-association-matter-to-washington/>.

¹⁷ Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Granada, Islas Salomón, Jamaica, San Vicente y las Granadinas, San Kitts-Nevis, Santa Lucía y Tuvalu.

¹⁸ CIA Worldfactbook.

¹⁹ *Ibidem*.

La insularidad

En el ámbito del Derecho Internacional, las características básicas que debe tener un territorio para ser considerado como una isla son: encontrarse habitado —y/o sostener vida económica propia— y estar siempre emergido, rodeado completamente por agua oceánica²⁰. En el caso concreto de los Estados insulares, se infiere que estos no deben ostentar porción soberana alguna asentada sobre suelo continental, pudiendo, en cualquier caso, estar conformados por una o varias islas y/o archipiélagos²¹. De forma intuitiva, la insularidad se entiende como la variable esencial en la consideración de lo que debe caracterizar a un Pequeño Estado Insular en Desarrollo. Sin embargo, un primer acercamiento al listado de la figura 1, en la que se muestran los países que la UN-OHRLS cataloga como SIDS, permite comprobar que hay cuatro de estos que ni siquiera son islas: Belice, Guinea-Bissau, Guyana y Surinam.

A pesar de que pudiera argumentarse que estos cuatro Estados presentan ciertas características equiparables a las de tipo insular, como cierta escasez poblacional concentrada en la costa o escasa altitud respecto al nivel del mar, no es menos cierto que hay otros casos que, por idéntico criterio, pudieran ser también incluidos, como Kuwait o Qatar —por mencionar dos que, a diferencia de los anteriores, al menos cuentan con litorales más extensos que sus líneas fronterizas terrestres—.

Aun reconociendo que puede haber similitudes entre las formas de vida de las sociedades insulares y las de ciertos espacios continentales con fachada oceánica, hay que tener presente que las islas presentan características específicas que ameritan un tratamiento singularizado. Esto es así porque, en buena medida, la insularidad debe ser entendida, no solamente como una característica geográfica meramente descriptiva, sino como una condicionante que incide en otros factores que suelen darse, precisa y reiteradamente, en los espacios insulares. Estos otros factores, que frecuentemente aparecen de forma correlacionada, son: la asolación, la fragmentación territorial y, sobre todo, el pequeño tamaño.

La asolación es, por definición, el factor geográfico que mejor refleja la insularidad, pues la porción marítima que las separa de otros lugares habitados siempre conlleva confinamiento —y es, a su vez, causa frecuente de endemismos y de altos niveles de diversidad biológica—²². La casuística es extensa, ya que todo el espectro abarca desde las islas muy próximas a las áreas consideradas continentales —caso paradigmático de Singapur— hasta aquellos Estados insulares que se encuentran en medio de las masas oceánicas, principalmente en el Pacífico o el Índico. No obstante, lo que interesa po-

20 NACIONES UNIDAS. «Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar», 1982, art. 121. https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/convemar_es.pdf.

21 *Ibidem*, art. 46.

22 VERON, Simon *et al.* «Distribution and relative age of endemism across islands worldwide». *Scientific Reports*. N.º 9, 11693, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1038/s41598-019-47951-6>

ner de manifiesto es que, a mayor lejanía relativa, más elevados son también los costes de los fletes para unas economías dependientes en gran manera de las importaciones, al tiempo que hay menor conectividad respecto a los flujos mundiales de comunicación, finanzas y decisión. De alguna forma, las islas ubicadas en lugares remotos se configuran como una de las periferias más claras del planeta.

La fragmentación territorial es otro fenómeno que se da con mucha frecuencia en los Estados insulares, ya que son raros los casos en los que tan solo una isla alberga a toda la población de dicho Estado. Hay notorias excepciones a esta afirmación, como las de Nauru o Mauricio, que están conformados por una sola isla, pero la mayoría de estos Estados tienen a sus habitantes repartidos en más de una formación insular. Esta dispersión poblacional en formaciones que pueden estar muy distantes entre sí encarece radicalmente los costos de la Administración Pública, sobre todo en materia de creación y mantenimiento de infraestructuras de importancia crítica —como las relacionadas con la generación o distribución de energía eléctrica—²³. La situación se complejiza más en el caso de los archipiélagos, en los que a la necesidad de dotación de servicios públicos se sumaría la de vertebración estatal por medio del transporte y las comunicaciones.

Aunque el factor tamaño será revisado en el siguiente apartado, de momento interesa reseñar que la escasez de área en términos territoriales es otro aspecto estrechamente vinculado con la insularidad y, probablemente, el que más potencia los aspectos negativos de corte productivo y económico. No se trata, tan solo, de la mera medición del área emergida, sino lo que esto implica en términos de la profundidad territorial de los espacios insulares, lo cual, a su vez, debe ser analizado en función de la altura media del territorio respecto al nivel del mar. De hecho, es en estas variables en las que, a juicio de quien escribe, resulta más problemática la equiparación entre Estados insulares y continentales, pues los primeros siempre adolecen de profundidad.

La carencia de espacio físico multiplica los costes de oportunidad asociados a la decisión sobre los usos del suelo y limita la gama de recursos susceptibles de ser extraídos o explotados. No obstante, la falta de profundidad asociada tiene implicaciones de mayor calado en relación con la escasez —o ausencia— de agua dulce y ante eventuales respuestas derivadas de contingencias climáticas extremas. La ausencia de profundidad territorial —y de elevación— complica la generación de arroyos o de cualquier otra corriente de agua producto de precipitaciones, limitando así las posibilidades de acceso a dicho recurso. De igual modo, esta ausencia plantea condicionantes en las acciones que pudieran llevarse a cabo ante contingencias devastadoras —como huracanes o la elevación de las aguas oceánicas como efecto más comprobable del llamado cambio climático—.

23 SHUMAI, Mohamed; MOHAMED, Ibrahim. «Dimensions of energy insecurity on small islands: the case of the Maldives». *Asian Development Bank Institute*. 2019, n.º 1049. <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/543261/adbi-wpro49.pdf>.

Es cierto que los cuatro Estados no insulares incluidos en la lista de SIDS presentan ciertas características de tipo insular, como la escasez poblacional, la tendencia a que los grandes núcleos poblacionales se encuentren en el litoral o la escasa altitud respecto al nivel del mar, así como patrones de asentamiento que pudieran equipararse, en diferente escala, a la asolación que experimentan muchas islas. Sin embargo, la profundidad territorial de estos cuatro ejemplos les permite un uso potencial de su suelo que en ningún caso pudiera compararse con la mayoría de los Estados insulares del planeta.

El tamaño

La consideración sobre el tamaño resulta igualmente ambigua, pues al no existir un criterio claro sobre lo que se debe calificar como pequeño en este ámbito, resulta complicado discernir qué países estarían dentro de este renglón, sobre todo porque esta variable puede entenderse no solo en función de superficie, sino también en términos de población. Si el pequeño tamaño se contempla desde la óptica de la extensión, la inclusión de algunos de estos países en el listado abre la puerta al cuestionamiento acerca de la utilidad de esta dimensión como relevante para los objetivos de la UN-OHRLS, ya que pareciera que la falta de desarrollo fuera el criterio de más importancia para dicha entidad. Dado que el tamaño sí es un aspecto capital para entender la escasez de recursos de los SIDS, tal y como dicha Oficina ha venido afirmando en numerosas ocasiones, la inclusión de un país como Papúa Nueva Guinea en el listado resulta enormemente cuestionable, pues, con sus 462,840 km² de área, se enarbola como el tercer Estado insular de mayor tamaño del mundo —tan solo superado por Indonesia y Madagascar—.

Si la atención al tamaño se presta desde la óptica de la población, nuevamente se constatan grandes diferencias entre los 38 miembros considerados como SIDS. En un extremo se encontrarían los tres grandes del Caribe —Cuba, República Dominicana y Haití—, cada uno con poblaciones cercanas a los 11 millones de habitantes. El otro extremo de la lista lo integran Nauru, Tuvalu y Palaos, todos ellos con menos de 25°000 habitantes.

De forma general, puede afirmarse que las capacidades estatales guardan una enorme relación con el factor tamaño, debido a los aspectos económicos mencionados en el apartado anterior y, a causa de la escasez de recursos humanos formados, capaces de desempeñarse en los más diversos sectores productivos, especialmente en las labores de la Administración Pública. Así mismo, la esperable relación entre sistema educativo y sectores productivos es, en gran medida, dependiente de los factores demográficos, máxime en los casos de poblaciones de pequeño tamaño y con tendencia a la emigración. Para contextos considerados como neurálgicos para la sociedad, lograr recursos humanos en cantidad y calidad suficiente puede suponer todo un reto.

Ante este panorama, los SIDS han logrado, por medio de la cooperación internacional, alcanzar ciertos éxitos. Un ejemplo claro se encuentra en el Sistema Regional de Seguridad, que es, en esencia, un ejército compartido para siete Estados del Caribe

oriental²⁴, aunque el más significativo se encuentra en relación con la educación superior, por medio de universidades internacionales con campus en diferentes islas²⁵. Si, en términos de educación básica, la inversión para sostener un sistema universal de calidad puede ser todo un reto para muchas de estas economías, cabe imaginarse que el sostenimiento de un sistema universitario modesto no está tan siquiera al alcance de muchos de estos SIDS, al menos de forma autónoma.

Como ejemplo del estrecho vínculo entre capacidades estatales y tamaño, se puede acudir nuevamente a la figura 3 para constatar como, salvo excepciones, las fechas de independencia o conformación nacional son más antiguas cuanto más grandes son las islas. Todos los Estados insulares de más de 35,000 km² de extensión —salvo Papúa Nueva Guinea— se habían emancipado antes de 1950, siendo estos los que generalmente ostentan poblaciones más numerosas. El esquema se repite de igual manera durante la segunda mitad del siglo xx —si bien de forma más atenuada, pues cada proceso descolonizador tuvo sus propios tiempos y dinámicas—, evidenciándose al analizar cada ámbito oceánico por separado.

En el caso del Pacífico, para 1970 se habían independizado Samoa, Tonga y Fiji, Estados insulares que, en comparación con su ámbito, pudieran considerarse medianos o grandes en términos de población y/o extensión. Para 1980, una vez emancipadas las Islas Salomón y Vanuatu, los territorios que restaban por convertirse en Estados tenían todos menos de 1000 km² de superficie. Las excepciones a este patrón fueron los pequeños Nauru y Tuvalu, por circunstancias muy particulares —el primero, excepcionalmente rico al momento de independizarse, mientras que el segundo se explica en el contexto de un proceso descolonizador bastante acelerado, logrado a partir de una repentina escisión de estas islas respecto de lo que antes constituía una misma unidad junto con Kiribati—.

En el Caribe, la situación ocurrió de similar manera. En 1958 todas las dependencias insulares del Reino Unido en esta región fueron insertadas en la efímera Federación de las Indias Occidentales²⁶ como paso previo a su posible independencia de todo el conjunto. La intención de Londres era lograr una descolonización viable de todas las islas mediante la creación de una sola entidad. Sin embargo, dicha unión duró hasta

24 GALLEGOS COSME, Mario. «El Sistema Regional de Seguridad del Caribe oriental». En: REQUENA Y DÍEZ DE REVENGA, Miguel (coord.). *Luces y sombras de la seguridad internacional en los albores del siglo XXI*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado 2010, vol. 2, pp. 103-120. https://iugm.es/wp-content/uploads/2016/07/LUCES_Y_SOMBRAS_II.pdf.

25 Véase University of the South Pacific [<https://www.usp.ac.fj/>] y University of the West Indies [<https://uwi.edu/>], con presencia en 9 y 4 SIDS de Oceanía y el Caribe, respectivamente, además de programas en modalidad en línea que ampliarían dicho alcance.

26 La Federación hereda la estructura administrativa preexistente, pues incluye a prácticamente todas las islas que conformaban las colonias de Trinidad y Tobago, Jamaica, Barbados, las Islas de Sotavento y las Islas de Barlovento. En resumen, las Islas Vírgenes Británicas fueron el único territorio que, aun formando parte de la estructura colonial del momento —en este caso de las Islas de Sotavento— nunca formaron parte de la Federación.

que Jamaica y Trinidad y Tobago —las colonias más grandes— se escinden, en 1962, para lograr su autodeterminación por separado, rompiendo así la posibilidad de que dicha federación se pudiese enarbolar como un proyecto factible. Las dos siguientes en emanciparse fueron las colonias con más habitantes y, comparativamente, con mejores capacidades: Barbados y Bahamas, en 1966 y 1973, respectivamente. En la década posterior a la independencia de Bahamas —que nunca perteneció a la Federación— se consumaron las restantes emancipaciones consignadas hasta la fecha.

El desarrollo

La última característica definitoria de los SIDS en ser revisada es el desarrollo, la cual tampoco se encuentra libre de paradojas constatables, toda vez que en cualquier repaso somero al conjunto de los SIDS, llamaría la atención la presencia de Bahréin o Singapur —por mencionar dos de los más evidentes, si bien este último no es recipiente de fondos—²⁷, fundamentalmente porque nueve de la lista también son considerados Países Menos Desarrollados²⁸. Ciertamente es que el caso de Bahréin es matizable en cuanto a los contrastes que pudieran derivar de la comparación entre las cifras macroeconómicas respecto a otras variables de desarrollo, pero esa es una situación que igualmente se da en otros Estados insulares que no se encuentran en la lista, como Brunéi o Chipre.

Atendiendo al Índice de Desarrollo Humano —probablemente el más reconocido de los tres criterios considerados tradicionalmente para la medición y consideración de los SIDS, junto con el meramente monetario y el que da cuenta de la lista de Países Menos Desarrollados de la UN-OHRLS—²⁹, cabría plantear que la mayoría de los SIDS pudieran considerarse, simplemente, Pequeños Estados Insulares. La figura 4, que muestra este indicador, permite comprobar que, al menos 21 de los SIDS ostentarían niveles de desarrollo suficientes según las cuatro clasificaciones posibles de IDH —«muy alta», «alta», «media» y «baja». De hecho, si se cuentan los 38 Estados que lista la UN-OHRLS —que, cabe recordar, incluye a cuatro Estados no insulares—, 23 de ellos tendrían cuotas de desarrollo altas o muy altas, situándose la media de su IDH grupal en 0,723 puntos. Igualmente reseñable es el hecho de que la gran mayoría de los Estados insulares no considerados SIDS ostentan valores por encima de estos,

27 BALDACCHINO, Godfrey. «Seizing history: development and non-climate change in Small Island Developing States». *International Journal of Climate Change Strategies and Management*. 2018, vol. 10, n.º 2, p. 220. <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/IJCCSM-02-2017-0037/full/html>.

28 Comoras, Guinea-Bissau, Haití, Kiribati, Santo Tomé y Príncipe, Islas Salomón, Timor Oriental, Tuvalu y Vanuatu. UN-OHRLS, «List of SIDS», *Op. cit.*

29 HEIN, Philippe. «Small island developing States: origin of the category and definition issues». En: UNCTAD. *Is a special treatment of small island developing States possible?*. Geneva, 2004, pp. 2-4. https://unctad.org/en/Docs/ldc20041_en.pdf.

mientras que solo dos de los cuatro no insulares pudieran considerarse con un desarrollo moderadamente alto.

Si bien estas cifras invitan al optimismo en virtud de la posición que ostentan los SIDS y por sus avances en las últimas tres décadas —que en 1990 presentaban, como grupo, 0,595 puntos de media en IDH³⁰—, no es menos cierto que también evidencian a este grupo de Estados como sujetos no tan merecedores de una consideración especial. La media del IDH de los SIDS es similar a la del mundo —que se sitúa en 0,731— y, por supuesto, se encuentra muy por encima de los 0,528 puntos correspondientes al grupo de los Países Menos Desarrollados³¹. Ante tal tesitura, resulta complicado justificar que, en términos cuantitativos, el desarrollo deba ser una variable a ser considerada para caracterizar a los pequeños Estados insulares.

Estados insulares incluidos en la lista de los SIDS				Estados insulares no considerados SIDS	
Singapur	0.935	Fiji	0.724	Irlanda	0.942
Bahréin	0.838	Maldivas	0.719	Islandia	0.938
Palaos	0.814	Tonga	0.717	Reino Unido	0.920
Barbados	0.813	Samoa	0.707	Japón	0.915
Bahamas	0.805	Is. Marshall	0.698	Malta	0.885
Seychelles	0.801	Cabo Verde	0.651	Chipre	0.873
Trinidad y T.	0.799	Timor Oriental	0.626	Brunei	0.845
Mauricio	0.796	Kiribati	0.623	Sri Lanka	0.780
Cuba	0.778	E. F. de Micronesia	0.614	Filipinas	0.712
San Kitts-Nevis	0.777	Santo Tomé y P.	0.609	Indonesia	0.707
Antigua y Barbuda	0.776	Vanuatu	0.597	Madagascar	0.521
Granada	0.763	Is. Salomón	0.557	Estados no insulares considerados SIDS	
Rep. Dominicana	0.745	Papúa-Nueva G.	0.543	Surinam	0.724
Santa Lucía	0.745	Comoras	0.538	Belice	0.720
San Vicente y G.	0.728	Haiti	0.503	Guyana	0.670
Jamaica	0.726	Nauru	ND	Guinea-Bissau	0.461
Dominica	0.724	Tuvalu	ND		

Figura 4: Índice de Desarrollo Humano de los Estados insulares del planeta y de los Estados no insulares considerados SIDS³³
Fuente: elaboración propia

Pudiera plantearse que existen problemas en la medición del IDH³², o que este pudiera no reflejar con exactitud lo que se intenta medir cuando existen distorsiones

30 UNDP. «Human Development Index 2019». <http://hdr.undp.org/en/indicators/137506>.

31 *Ibidem*.

32 WOLFF, Hendrik *et al.* «Classification, detection and consequences of data error: Evidence from the Human Development Index». *Economic Journal*. 2011, 121(553). <https://scholarship.sha.cornell.edu/articles/338/>.

33 Notas metodológicas: según el PNUD, los valores de IDH comprendidos entre el 0 y el 0,555 se consideran bajos, los que van del 0,556 al 0,699 son medios, del 0,700 al 0,799 son altos, y del 0,800

en alguna de sus dimensiones de cálculo —como sucede, por ejemplo, en el caso de que haya una gran disponibilidad de recursos naturales incidiendo en el PIB—. Sin embargo, resulta paradójico constatar que, a pesar de todos los estudios e informes generados acerca de las desventajas que se desprenden de los factores asociados a la insularidad, no es menos cierto que en buena parte de los Estados insulares se constatan niveles aceptables de cierto bienestar relativo.

Esta realidad no ha pasado desapercibida en la comunidad internacional, donde frecuentemente subyace cierto escepticismo en cuanto a la legitimación de los SIDS como una categoría a la cual deba otorgarse especial atención³⁴. No obstante, parece justo reconocer que, aun siendo cierto que —en comparación con sus entornos regionales— la situación de buena parte de los Estados insulares puede ser aceptable en términos de calidad de vida, son las eventualidades extremas las que mejor reflejan las vulnerabilidades inherentes a este grupo.

Conclusiones

La revisión acerca de los atributos que, en principio, caracterizan a los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, permite constatar las dificultades que existen para categorizar objetivamente a los territorios que son susceptibles de ser considerados como tales. A pesar de que pudiera parecer que, más allá de cuestiones semánticas, esta circunstancia no presenta mayores implicaciones, en términos operativos esta falta de definición es probablemente el principal motivo por el cual se dificulta la existencia de un tratamiento diferenciado y específico para este grupo de Estados, que vaya más allá de meras declaraciones en las que se reconozcan sus retos comunes³⁵.

Esto no implica que los SIDS no deban ser sujetos de especial consideración, ya que las condiciones de insularidad asociadas a muchos de ellos verdaderamente pueden incidir en sus desarrollos —por más que estos hayan mejorado sus niveles a lo largo del tiempo—. Por cuestiones de escala y capacidad de respuesta, la experiencia muestra que el aspecto en el que mejor se aprecia la incidencia negativa de la insularidad —y los factores asociados a dicha condición— se da en situaciones de emergencia o ante eventos de alto impacto, sean estas de origen climático o geológico. Contingencias como tsunamis, cambios en los patrones de lluvias o el paso de ciclones tropicales pueden resultar catastróficos en ámbitos litorales de escasa altura respecto al nivel del

al 1 son muy altos. La tabla resalta cada uno de estos rangos con los colores rojo, naranja, negro y verde, respectivamente. Asimismo, se diferencian tres grupos de Estados, atendiendo a la lista de la UN-OHRLS: los insulares en la lista de los SIDS, los insulares no listados como SIDS y los no insulares considerados como SIDS. Datos obtenidos de: UNDP, *Op. cit.*

34 HEIN, Philippe, *Op. cit.*, p. 12.

35 ENCONTRE, Pierre. «SIDS as a category: adopting criteria would enhance credibility». En: UNCTAD. *Is a special treatment of small island developing States possible?*. Geneva, 2004, p. 92. https://unctad.org/en/Docs/ldc2004I_en.pdf.

mar^{36 37}, tal como se comprueba con relativa frecuencia en el Caribe, el Pacífico y el Índico. De igual modo sucede con la elevación de las aguas oceánicas como consecuencia del calentamiento global, pues se trata de un proceso que, de manera lenta pero inexorable, amenaza a la propia supervivencia de los Estados insulares más pequeños y con menos altura respecto al nivel del mar. Si este fenómeno no se detiene, la totalidad de los territorios nacionales de algunos SIDS como Maldivas, Tuvalu o Kiribati pudieran quedar sumergidos en unas décadas³⁸, aunque lo previsible en este escenario es que estos Estados lleguen a un punto de inviabilidad mucho antes³⁹, ya que la pérdida de suelo se va dando de forma gradual pero acompañada de otros factores que dificultan la existencia de asentamientos humanos⁴⁰, como la merma de agua potable a consecuencia de la intrusión salina en los acuíferos.

Las consecuencias geopolíticas que derivarían de la eventual desaparición de estos SIDS son difíciles de precisar, pero se vislumbra que las de mayor relevancia se explicarían a partir del nuevo dibujo de las fronteras oceánicas y de los importantes movimientos migratorios que ocurrirían. Hay que tener presente que, con el Derecho del Mar en mano, estas extinciones conllevarían una modificación de las porciones de alta mar y una reasignación de soberanías oceánicas entre los Estados contiguos. En el caso de los tres SIDS anteriormente mencionados para este ejemplo, este hecho también involucraría a otras potencias con dependencias adyacentes —particularmente a Estados Unidos, Francia y el Reino Unido—, pero también a otros Estados con intereses en la región, como pudiera ser el caso de la República Popular China, que cuenta con cada vez más presencia en el Indo-Pacífico. El aspecto migratorio presenta diversas aristas también —como las modalidades en las que pudiera llevarse a cabo o la hipotética extensión del derecho de los refugiados a estos supuestos—, pero hay una que en determinadas circunstancias pudiera estar relacionada con el aludido reparto de aguas jurisdiccionales de los Estados extintos: la cuestión del lugar concreto al que pudieran ir los flujos poblacionales. Este asunto resulta especialmente interesante, ya que cabe plantear que la cesión de zonas económicas exclusivas pudiera servir de compensación.

36 ZIELINSKI, Sara. «Small Islands May Make Tsunami Danger Worse». *Smithsonian Magazine*, 4 de noviembre de 2014. <https://www.smithsonianmag.com/science-nature/small-islands-may-make-tsunami-danger-worse-180953241/>.

37 Intergovernmental Panel on Climate Change. *Climate Change 2014: impacts, adaptation, and vulnerability. Part A: Global and sectorial aspects*. Cambridge UK & New York: Cambridge University Press 2014, pp. 17, 68, 364-366, 1069. https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/WGIIAR5-PartA_FINAL.pdf.

38 YAMAMOTO, Lilian; ESTEBAN, Miguel. «Atoll islands and climate change: disappearing States?». United Nations University, 2012. <https://unu.edu/publications/articles/atoll-islands-and-climate-change-disappearing-states.html#info>.

39 BERRINGER, Andrea. «Climate change and emigration: comparing ‘sinking islands’ and Jamaica». *Miradas en Movimiento*, 2012, n.º 1. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4422873.pdf>.

40 MCSWEENEY, Robert. «Low-lying atolls could become ‘uninhabitable’ earlier than thought». *Carbon Brief*, Marzo 2018. <https://www.carbonbrief.org/low-lying-atolls-could-become-uninhabitable-earlier-than-thought>.

En virtud de la especificidad de los SIDS, sobre todo en relación con ciertas contingencias y respecto a los riesgos que más los afectan por sus condiciones, es importante encontrar una mayor precisión terminológica que permita un abordaje efectivo hacia este grupo de Estados, máxime cuando de este ejercicio pueden emanar aprendizajes replicables a otras latitudes con problemáticas similares. Sin embargo, si el término SIDS se justifica tan solo a partir de parámetros basados en la escasez de recursos y en función de limitantes geográficas, el rango de inclusión quedará demasiado difuminado, y de la interpretación del mismo se podrá inferir que prácticamente todos los Estados insulares —en particular los de pequeño tamaño— ya presentan una manifiesta incapacidad para responder ante eventualidades extraordinarias. Por este motivo, se hace necesario encontrar mayor rigurosidad en la aplicación de los criterios que los establecen como tales, acordando baremos mejor definidos. Esto implicaría incluir en este grupo solamente a los Estados que sean insulares, así como encontrar un límite aceptable a lo que constituiría la variable del pequeño tamaño⁴¹, incluso buscando formas específicas de medir el desarrollo económico social en los SIDS⁴².

Otra alternativa pudiera pasar por la completa reformulación del concepto, acaso renunciando al propio término de *SIDS* para buscar otro más restrictivo en su aplicación, de manera que no se desvirtúe la esencia de lo que se pretende proteger. Uno de los términos que, en los últimos años, está resultando más prometedor en ese sentido es el de *Grandes Estados Oceánicos*⁴³ —*Large Ocean States*—, pues del mismo se infieren aspectos como la asolación y la vinculación de estos territorios a vastas extensiones marítimas. Es posible que el concepto aún pueda ser mejor decantado —incluyendo explícitamente a las islas en el mismo—, pero, al menos, bajo esta construcción teórica conceptual se resaltan ciertos temas de especial preocupación para las sociedades más vinculadas con los océanos, como la pesca, el cambio climático y la elevación del nivel del mar, la protección medioambiental o la gestión de las zonas económicas exclusivas⁴⁴.

Artículo recibido: 14 de septiembre de 2020.

Artículo aceptado: 23 de noviembre de 2020.

41 *Ibidem*, pp. 97-99.

42 UNEP, *Emerging issues for Small Island Developing States. Results of the UNEP/UN DESA Foresight Process*, 2014, pp. 7-8. <https://europa.eu/capacity4dev/file/19799/download?token=ENuffPnc>.

43 CHAN, Nicholas. «Large Ocean States: Sovereignty, Small Islands, and Marine Protected Areas in Global Oceans Governance». *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*. 2018, vol. 24, n.º 4. DOI: <https://doi.org/10.1163/19426720-02404005>

44 JUMEAU, Ronny. «Small Island Developing States, Large Ocean States». *Expert Group Meeting on Oceans, Seas and Sustainable Development: Implementation and follow-up to Rio+20*. United Nations, 2013. https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1772Ambassador%20Jumeau_EGM%20Oceans%20FINAL.pdf.