

X.- MESA DEBATE SOBRE LAS ISLAS Y LOS ESTADOS INSULARES ANTE EL DERECHO INTERNACIONAL Y ANTE EL DESARROLLO ECONÓMICO

X. 1. LOS ESTADOS INSULARES Y EL DERECHO INTERNACIONAL

José María Pons Irazazábal

INTRODUCCIÓN

Las islas, los archipiélagos, siempre han tenido un atractivo especial. ¿Qué es un estado insular? Los hay de dos tipos básicamente. Los que son una sola isla y los que son Estados archipelágicos. Esta segunda es la más clásica ya que son escasos los Estados insulares de una sola isla (no incluyo islotes). Este concepto, en cualquier caso, es distinto del de Estados continentales que tienen islas.

La Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 fue la que estableció definitivamente conceptos y métodos.

Artículo 46

Para los efectos de esta Convención:

- a) Por “Estado archipelágico” se entiende un Estado constituido totalmente por uno o varios archipiélagos y que podrá incluir otras islas. El ejemplo más claro y complicado desde el punto de vista del Derecho Internacional es Indonesia.

- b) Por “archipiélago” se entiende un grupo de islas, incluidas partes de islas, las aguas que las conectan y otros elementos naturales, que estén tan estrechamente relacionados entre sí que tales islas, aguas y elementos naturales formen una entidad geográfica, económica y política intrínseca o que históricamente hayan sido considerados como tal.

- Delimitación de los archipiélagos (artículo 47 de la Convención de Naciones Unidas de 1982)

- Los Estados archipelágicos podrán trazar líneas de base archipelágicas rectas que unan los puntos extremos de las islas y de los arrecifes emergentes más alejados del archipiélago, a condición de que dentro de tales líneas de base queden comprendidas las principales islas y un área en la que la relación entre la superficie marítima y la terrestre sea entre 1 a 1 y 9 a 1.
- La línea de base recta archipelágica que se use no podrá ser superior a 100 millas, salvo la excepción de que un 3% total que puede llegar hasta 125 millas.

También se exige que el trazado de las líneas rectas siga la “configuración general del archipiélago” (art. 47.3); que comprenda las principales islas (art. 47.1); y que no se utilicen elevaciones secas solo en bajamar, excepto que se haya construido en ellas instalaciones que permanezcan siempre sobre el nivel del mar o estén situados dentro del mar territorial de una isla (art. 47.4).

- Régimen jurídico de los archipiélagos

En principio, se afirma la soberanía del Estado archipelágico sobre sus aguas archipelágicas (artículo 49) pero sometida a tres clases de restricciones.

- Restricciones específicas.

Compromisos de respetar los acuerdos existentes con otros estados, los derechos de pesca tradicionales y otras actividades, el tendido de cables submarinos, ya existentes de otros estados y su conservación y reemplazo. Con ello se trata de no perjudicar los derechos adquiridos en ciertas partes de las aguas archipelágicas cuando era alta mar por los Estados vecinos de los Estados archipelágicos. Siempre, se exige la notificación al Estado soberano.

- Derecho de paso inocente tanto marítimo como aéreo.

- Derecho de libre tránsito por los estrechos internacionales.

En este sentido hay que recordar que una gran cantidad de las controversias sometidas a dictamen o sentencia del Tribunal Internacional de Justicia de la Haya sobre todo en una primera etapa desde 1948 hasta 1991, se referían a la delimitación de espacios marinos bien entre Estados Continentales o entre islas de esos estados o entre Estados Insulares. Un total de 28 sobre 89 casos, un tercio, pues.

A) Estados Insulares miembros de la ONU

Hay 193 Miembros de la ONU, de ellos son Estados Insulares o archipelágicos unos 48, dependiendo de cómo se contabilicen.

B) Casos especiales: Islas con dos o más estados

- 1) La Española (Haití y Rep. Dominicana)
- 2) Borneo (Brunei, Fed. Malasia e Indonesia)
- 3) Timor (Indonesia y Timor Oriental)

¿Importa el tamaño?

Obviamente, el tamaño y, parcialmente, la ubicación condicionan por igual el desarrollo económico y la aplicación del Derecho Internacional en todo lo que se refiere a derecho de paso o explotación de recursos. Un buen ejemplo es, por una parte, el Reino Unido (gran tamaño, perfecta ubicación), por otro, Indonesia (un laberinto de islas con importantes rutas aéreas y marítimas a través o por encima de sus aguas) o el caso de Tuvalu, remoto estado insular en medio del Océano pacífico al que me referiré más adelante.

Unos estados insulares pueden tener una renta de situación a todos los efectos incluyendo el de seguridad o todo lo contrario. Cuba sería un ejemplo de perjuicio e Islandia uno de beneficio. Un pequeño estado puede hacerse valer internacionalmente como el caso de Malta en la negociación de la CSCE y el Acta final de Helsinki. Más difícil será que un Gran estado insular quede marginado. Pero veamos algunas características:

C) Los estados insulares más pequeños del mundo. Entre los diez países más pequeños del mundo hay seis estados insulares y cuatro micro estados (Vaticano, Santa Sede, San Marino y Liechtenstein)

- 1) Nauru – 21,3 Km²
- 2) Tuvalu – 26 Km²
- 3) Islas Marshall – 181 Km²
- 4) San Cristóbal y Nieves - 216 Km²
- 5) Maldivas - 298 Km²
- 6) Malta - 316 Km²
- 7) Granada - 344 Km²
- 8) San Vicente y las Granadinas - 388 Km²
- 9) Barbados - 430 Km²
- 10) Antigua y Barbuda - 443 Km²

COMPARACIÓN DEL TAMAÑO PARA EL CASO DE MALTA

	SUPERFICIE (km ²)	POBLACIÓN (hab.)
MALTA	316	430.000
IBIZA	572	105.000
MENORCA	701	133.000
FORMENTERA	83	11.878
LA GOMERA	370	20.940
EL HIERRO	269	11.000

- **Estados insulares más grandes**

Australia – 7.617.930 Km²

Indonesia – 1.919.440 Km²

Ocupan el sexto y el décimo quinto puesto en lista de países más grandes del mundo.

- **Estados insulares más poblados**

Indonesia – 241 millones hab.

Japón – 127 millones hab.

Ocupan respectivamente los lugares 4 y 5 en la lista de países más poblados del mundo.

▪ **Los estados insulares con mayor densidad**

- 2) Singapur – 8.017 hab/km²
- 3) Bahrein – 2.617 hab/Km²
- 5) Malta – 1.387 hab/Km²
- 6) Maldivas – 1.188 hab/Km²
- 8) Barbados – 610 hab/km²

▪ **Los estados insulares con menor densidad**

- 2) Australia 3 hab/km²
- 3) Islandia 3 hab/km²

▪ **Paraísos fiscales según la OCDE y España**

Para ser paraíso fiscal hay que reunir por lo menos cuatro características:

- 1) Baja o nula fiscalidad para las sociedades extranjeras domiciliadas en el país o territorio.
- 2) Falta de transparencia respecto del sistema fiscal.
- 3) La sociedad inscrita no tiene actividad económica en el país.
- 4) El país huésped no facilita información ni colabora internacionalmente en el intercambio de información.

De acuerdo con estos criterios, seis de los países insulares más pequeños del mundo son paraísos fiscales y otros tienen ventajas muy especiales. Lo seis son: Antigua y Barbuda, Granada, Maldivas, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas y Naurú.

Pero aquí hablamos de estados. Si nos refiriéramos a territorios, entonces la cosa es muy distinta. Prácticamente todas las colonias británicas son paraísos fiscales y uno de ellos es el paraíso fiscal por antonomasia. Me refiero a las Islas Vírgenes Británicas (curioso nombre que deriya de una abreviatura del primero que le puso Cristóbal Colón “Santa Úrsula y las 11 mil vírgenes”).

De acuerdo con los datos que hemos conocido a través de los famosos papeles de Panamá, de las cerca de 200.000 empresas del bufete Mossack y Fonseca, unas 113 mil están registradas en las Islas Vírgenes

británicas. ¿Por qué un territorio insular? No hay una respuesta evidente salvo el hecho de que el tamaño de una isla condiciona su desarrollo económico, la mayoría de las veces los micro estados (casi todos insulares) no tienen recursos naturales para basar su desarrollo. Lo que es cierto es que un país del tamaño de Alemania o España tendría muy complicado basar su desarrollo económico en una baja o nula imposición cuando hay que asegurar el bienestar de 45 o de 80 millones de habitantes.

¿Cómo afecta la existencia de los paraísos fiscales a la economía?

Bruselas estimó que las arcas públicas europeas dejan de ingresar entre 50.000 y 70.000 millones de euros al año debido a la evasión fiscal. Respecto a sus consecuencias económicas, Oxfam Intermón, en su reciente informe titulado “Una economía para el 99%” alertaba sobre el hecho de que a nivel mundial los paraísos fiscales esconden 7,6 billones de dólares de fortunas individuales, una cantidad superior al PIB del Reino Unido y Alemania juntos.

Es evidente que los paraísos fiscales provocan un doble problema. Por una parte, reducen los ingresos fiscales de aquellos países en los que ciudadanos y empresas han decidido situar sus capitales en un paraíso fiscal. Por otra parte, existe la tentación de reducir la tributación a empresas de todo el mundo en una “competencia” por atraer más inversiones. Todos tenemos muy presente el escandaloso caso de Irlanda y la tributación de Apple. Recuerden, un 0,005. Sí, es correcto. Mientras esto ocurría, se aumentaba el IVA para obtener más ingresos, lo que, sin duda, afecta a las personas con menos ingresos.

¿Posibilidades de desarrollo de pequeños países insulares?

Dependerá de la situación y de los recursos naturales. Básicamente, el turismo, la fiscalidad y los recursos excepcionales. Citaré dos casos especiales. Uno, el de Tuvalu con el dominio **.tv**. Tuvalu es un micro estado. La Unión Internacional de telecomunicaciones le adjudicó el prefijo o distintivo **.tv**. Como es muy atractivo, el gobierno de Tuvalu firmó un contrato de cesión de uso de tv que le ha reportado más de un millón de dólares al trimestre en los últimos doce años. Gracias en parte a este dinero, Tuvalu pudo financiar su ingreso en la ONU y desde allí ayudar a Taiwan su principal aliado económico. Algo políticamente muy comprometido.

El segundo caso es el de Naurú. Otro pequeño país insular (una sola isla) que durante setenta años vivió -y muy bien- de la explotación de los fosfatos. Pero no supo gestionar los beneficios y así todas las inversiones, más

de 2 mil millones de dólares, realizadas se dilapidaron hasta el extremo de que en 2004 firmó un acuerdo con Australia para acoger inmigrantes a cambio de dinero para pagar su deuda externa. El 90% del terreno no es ahora apto para el cultivo y no tiene agua. Resultado: paraíso fiscal y poco más.

El caso de Malta

No deja de ser curioso que Malta nunca se ha definido a sí misma como un Estado archipelágico aunque está compuesto por cinco islas:

La entrada en la UE fue fundamental para su desarrollo. En La UE no hay estatuto alguno para los países pequeños pero Malta se ha manejado muy bien. Recibe enormes cantidades de los distintos fondos estructurales, por ejemplo, mil millones en los últimos siete años.

Desarrollo económico. Principales indicadores. Malta tiene un PIB cercano a los 9 mil millones de euros (Baleares en torno a los 27 mil millones) y una renta per cápita de unos 22 mil euros (Baleares unos 25 mil euros). La economía crece a buen ritmo, no tiene apenas paro y mantiene la deuda pública en el 60% de su PIB. Digamos que las cifras macroeconómicas son buenas, por tanto, 53 años después de su independencia goza de buena salud económica o eso parece.

- Distribución del PIB:

Agricultura	1,4%
Industria	15,5%
Servicios	81,1%

- Sector Servicios: turismo y juegos on line (más del 33% del PIB)

- Centro financiero: 53 mil empresas que mueven cerca de 130 mil millones de euros. El éxito de este centro financiero está basado en el régimen fiscal. Aunque nominalmente impone un 35% a las sociedades inscritas, si éstas reparten dividendos, les devuelve hasta un 30% por lo que el impuesto real es de solo un 5%.

Malta cumple dos de los criterios para ser paraíso fiscal pero no los cuatro requeridos. La UE no se lo permitiría. Es obvio que el régimen fiscal es un elemento clave para el desarrollo económico de Malta y que este país se opondrá frontalmente a todos los intentos de la UE de armonizar los impuestos.

La seguridad y la defensa. Malta obviamente no tiene recursos suficientes para garantizar su seguridad ante una agresión o un ataque importante. Es un país neutral desde la independencia. Podríamos discutir que significa hoy en día la neutralidad. La Constitución maltesa la define así ya en el artículo 1: *Malta es un estado neutral que busca activamente la paz, la seguridad y el progreso social entre las naciones mediante una política de no alineamiento y el rechazo de participar en cualquier alianza militar.*

Este estatuto implica que.....a) No se permitirá ninguna base militar extranjera en territorio maltés....b) Ninguna facilidad militar maltesa podrá ser usada por ninguna fuerza militar extranjera excepto si lo pide el gobierno de Malta (en caso de agresión).....de acuerdo con los principios de no alineamiento se negará el acceso a los astilleros malteses a cualquier navío militar de las dos superpotencias.

Las islas ante el cambio climático. El caso de Tuvalu y otros estados del Pacífico.

Tres problemas fundamentales:

- La falta de agua
- La falta de elevación. Maldivas y Tuvalu no tienen más de tres y cinco metros de elevación del terreno sobre el nivel del mar
- La falta de recursos.

Hay además un hecho muy relevante. Los países que más expuestos están al cambio climático son los que menos han contribuido a ese cambio.

Para los micro-estados insulares, el cambio climático es además un problema de seguridad nacional.

Los países insulares del Caribe, en general, están en mejores condiciones para el desarrollo que los de Pacífico por su renta de situación de cara al turismo. Pero el cambio climático les supone también un enorme desafío, incluso teniendo en cuenta el turismo.

En Tuvalu la situación es muy crítica porque pueden plantearse la desaparición del país. Esto podría llevar al surgimiento de toda una clase

de “refugiados medioambientales” cuyos países habrían desaparecido. De hecho, Tuvalu se ha dirigido a Australia y a Nueva Zelanda solicitando garantías de acogida para sus ciudadanos en el caso de que las islas se convirtieran en inhabitables. Sólo Nueva Zelanda ha respondido que aceptaría a los tuvaluneses en el caso de que se produjera una situación de estas características.

Para el Gobierno de Tuvalu la situación plantea un dilema desgarrador. Como Tuvalu se compone sobre todo de atolones, no se trata de construir un muro para protegerse de oleajes porque el país se hunde, las islas se hundeen y el agua salada va ganando terreno. Si la poca agua dulce de que disponen se contamina, quizá tengan que abandonar el país antes de lo previsto. Nos podemos encontrar con una nueva categoría del Derecho Internacional, refugiados sin país, peticionarios de asilo pero no por razones políticas sino literalmente porque el país desaparece.

No es el único caso. Kiribati tiene una altura media de dos metros y las autoridades ya se han dirigido a las de Fiji con la intención de trasladar a toda la población (actualmente unos 103 mil habitantes) a Fiji.

Para ello pretenden comprar un terreno de 20 kilómetros cuadrados para reasentar a toda la población.

Conclusiones

Los Estados insulares dependen mucho de su ubicación y de su tamaño para cumplir con sus obligaciones de Derecho Internacional. Digamos que los mediterráneos o atlánticos lo tienen mejor, pero los del Pacífico, sobre todo, los micro estados, están en permanente riesgo ya sea por catástrofes naturales o por el cambio climático. Nadie está a salvo.

¿Pueden por sí mismos cambiar el Derecho internacional? Parece que no pero a veces pueden condicionarlo (Malta en la CSCE y en la OSCE). Malta en la UE, sin el Reino Unido, se va a sentir más sola y quizá algo impotente. Sin duda tendrá menos margen de maniobra en asuntos que puedan afectarle. Los países del Caribe necesitan de la OEA para hacerse sentir y los países del Pacífico necesitan del concurso de Australia y de Nueva Zelanda, a su vez países insulares pero no pequeños.

El Derecho Internacional clásico proclamaba la igualdad de todos los estados soberanos. Pero que sean iguales ante el derecho no quiere decir

que pesen lo mismo. Hoy, los desafíos del desarrollo económico exigen la construcción de alianzas para conseguir resultados concretos. La estatalidad no siempre ayuda. Un territorio insular de un Estado puede obtener más beneficios en ocasiones que un territorio independiente. Por ejemplo, no me cabe ninguna duda de que Cabo Verde hubiese obtenido muchos más recursos de la Unión Europea si hubiese seguido siendo un territorio portugués que como país independiente. Al fin y al cabo la soberanía no es garantía ni de justicia ni de desarrollo.

Lo verdaderamente cierto es que hoy nadie puede diseñar su futuro de manera autónoma. La globalización impone soluciones comunes y esto es mucho más acusado para los estados insulares pequeños o medianos. Y no solo los pequeños. Hoy en día, a pesar del brexit, sería irreplicable el famoso titular del diario The Times: “El continente aislado a causa de la tempestad”. O a lo mejor sí, quien sabe.