



Asamblea General

Distr. general
28 de febrero de 2020
Español
Original: inglés

Comisión de Derecho Internacional

72º período de sesiones

Ginebra, 27 de abril a 5 de junio y

6 de julio a 7 de agosto de 2020

La elevación del nivel del mar en relación con el derecho internacional

Primer documento temático, preparado por Bogdan Aurescu y Nilüfer Oral, copresidentes del Grupo de Estudio sobre el tema “La elevación del nivel del mar en relación con el derecho internacional”

Índice

	<i>Página</i>
Introducción.	3
I. Inclusión del tema en el programa de trabajo de la Comisión; examen del tema por la Comisión	3
II. Debate en la Sexta Comisión de la Asamblea General; grado de apoyo a la inclusión del tema por parte de los Estados Miembros y divulgación.	4
III. Conclusiones científicas, perspectivas de la elevación del nivel del mar y relación con el tema . . .	16
IV. Anteriores referencias al tema en la labor de la Comisión.	18
V. Examen del tema por la Asociación de Derecho Internacional	19
VI. Propósito y estructura del documento temático	20
Primera parte: Generalidades	21
I. Alcance y resultado del tema	21
A. Cuestiones que tiene que examinar la Comisión	21
B. Resultado final	23
II. Enfoque metodológico	23



Segunda parte: Posibles efectos jurídicos de la elevación del nivel del mar en las líneas de base y los límites exteriores de los espacios marítimos que se miden a partir de las líneas de base, en la delimitación de las zonas marítimas, y en el ejercicio de los derechos soberanos y la jurisdicción de los Estados ribereños y sus nacionales, así como en los derechos de terceros Estados y sus nacionales en espacios marítimos en los que se hayan establecido fronteras o líneas de base	24
I. Posibles efectos jurídicos de la elevación del nivel del mar en las líneas de base y los límites exteriores de los espacios marítimos que se miden a partir de las líneas de base	25
A. Disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar sobre el papel de las líneas de base en el establecimiento de los espacios marítimos y sus límites exteriores	25
B. Efectos del desplazamiento de la línea de base como resultado de la elevación del nivel del mar	28
II. Posibles efectos jurídicos de la elevación del nivel del mar en la delimitación de las zonas marítimas	48
III. Posibles efectos jurídicos de la elevación del nivel del mar en las islas en lo que se refiere al papel que estas desempeñan en el establecimiento de líneas de base y la delimitación de zonas marítimas	61
IV. Posibles efectos jurídicos de la elevación del nivel del mar en el ejercicio de los derechos soberanos y la jurisdicción de los Estados ribereños y sus nacionales, así como en los derechos de terceros Estados y sus nacionales en espacios marítimos en los que se hayan establecido fronteras o líneas de base	62
A. Derechos marítimos en virtud del derecho internacional.	63
B. Elevación del nivel del mar y derechos soberanos y jurisdicción de los Estados ribereños y sus nacionales, y derechos y obligaciones de terceros Estados y sus nacionales en las zonas marítimas	70
Tercera parte: Posibles efectos jurídicos de la elevación del nivel del mar en la situación de las islas, incluidas las rocas, y en los derechos marítimos de los Estados ribereños con islotes costeros, y estatus jurídico de las islas artificiales, actividades de recuperación de terreno o fortificación de islas como medidas de respuesta o adaptación a la elevación del nivel del mar.	77
I. Posibles efectos jurídicos de la elevación del nivel del mar en la situación de las islas, incluidas las rocas, y en los derechos marítimos de los Estados ribereños con islotes costeros	77
II. Estatus jurídico de las islas artificiales, actividades de recuperación de terreno o fortificación de islas como medidas de respuesta o adaptación a la elevación del nivel del mar	85
Cuarta parte: Observaciones y programa de trabajo futuro	89
I. Observaciones	89
II. Programa de trabajo futuro	90

Introducción

I. Inclusión del tema en el programa de trabajo de la Comisión; examen del tema por la Comisión

1. En su 70º período de sesiones (2018), la Comisión decidió incluir en su programa de trabajo a largo plazo el tema “La elevación del nivel del mar en relación con el derecho internacional”¹.
2. En su resolución [73/265](#), de 22 de diciembre de 2018, la Asamblea General tomó nota de la inclusión del tema en el programa de trabajo a largo plazo de la Comisión y, a ese respecto, exhortó a la Comisión a que tomara en consideración los comentarios, inquietudes y observaciones expresados por los Gobiernos en los debates de la Sexta Comisión.
3. En su 3467ª sesión, celebrada el 21 de mayo de 2019, la Comisión decidió incluir el tema en su actual programa de trabajo. La Comisión también decidió establecer un Grupo de Estudio de composición abierta sobre el tema, copresidido, de manera rotatoria, por el Sr. Bogdan Aurescu, el Sr. Yacouba Cissé, la Sra. Patricia Galvão Teles, la Sra. Nilüfer Oral y el Sr. Juan José Ruda Santolaria.
4. En su 3480ª sesión, celebrada el 15 de julio de 2019, la Comisión tomó nota del informe oral conjunto de los copresidentes del Grupo de Estudio. El Grupo examinó un documento oficioso sobre la organización de su labor, que incluía un plan de trabajo para el período comprendido entre 2019 y 2021. Las deliberaciones del Grupo de Estudio se centraron en su composición, su propuesta de calendario y de programa y sus métodos de trabajo.
5. En la misma sesión, el Grupo de Estudio había decidido que, de los tres subtemas que figuraban en la sinopsis preparada en 2018², examinaría el primero —las cuestiones relacionadas con el derecho del mar— en 2020, bajo la copresidencia del Sr. Aurescu y la Sra. Oral, y el segundo y el tercero —las cuestiones relacionadas con la condición de Estado y la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar— en 2021, bajo la copresidencia de la Sra. Galvão Teles y el Sr. Ruda Santolaria.
6. El Grupo de Estudio había acordado que, antes de cada período de sesiones, los copresidentes prepararían un documento temático que se editaría, traduciría y distribuiría como documento oficial a fin de que sirviera de base para el debate y para la contribución anual de los miembros del Grupo de Estudio. También serviría de base para los informes posteriores del Grupo de Estudio sobre cada subtema. Después se invitaría a los miembros del Grupo de Estudio a que presentasen documentos con comentarios o información complementaria en relación con el documento temático elaborado por los copresidentes (en los que se abordase, por ejemplo, la práctica regional, la jurisprudencia o cualquier otro aspecto del subtema). Más adelante se formularían recomendaciones sobre la forma que revestiría el resultado de la labor del Grupo de Estudio. Al final de cada período de sesiones de la Comisión, la labor del Grupo de Estudio se reflejaría en un informe sustantivo, en el que se tendrían debidamente en cuenta tanto el documento temático elaborado por los copresidentes como los documentos conexos presentados por los miembros y se resumirían las deliberaciones del Grupo de Estudio. Ese informe sería aprobado por el Grupo de

¹ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, septuagésimo tercer período de sesiones, Suplemento núm. 10 (A/73/10)*, párr. 369.

² *Ibid.*, anexo B.

Estudio y posteriormente presentado por los copresidentes a la Comisión, de modo que pudiera incluirse un resumen al respecto en el informe anual de la Comisión³.

7. El Grupo de Estudio examinó también otras cuestiones de organización y tomó decisiones al respecto⁴.

II. Debate en la Sexta Comisión de la Asamblea General⁵; grado de apoyo a la inclusión del tema por parte de los Estados Miembros y divulgación

8. En el curso de los debates de la Sexta Comisión durante el septuagésimo segundo período de sesiones de la Asamblea General, en 2017, 15 Estados pidieron que se incluyera este tema en el programa de trabajo de la Comisión de Derecho Internacional⁶, mientras que otros 9 mencionaron en sus declaraciones nacionales la importancia del problema⁷. Durante una reunión oficiosa celebrada en Nueva York el 26 de octubre de 2017, en la Misión Permanente de Rumania ante las Naciones Unidas, representantes de los 35 Estados que asistieron mostraron interés en que la Comisión abordara el tema.

9. Durante los debates mantenidos en la Sexta Comisión en el septuagésimo tercer período de sesiones de la Asamblea General, en 2018, de 50 intervenciones en las que se mencionó el tema después de que fuera incluido por la Comisión de Derecho Internacional en su programa de trabajo a largo plazo: 26 celebraron esa decisión y mostraron apoyo (explícita o implícitamente) a que figurase en el actual programa de

³ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, septuagésimo tercer período de sesiones, Suplemento núm. 10 (A/74/10)*, párrs. 270 y 271.

⁴ *Ibid.*, párrs. 272 y 273. “El Grupo de Estudio recomendó también que la Comisión invitase a los Estados a que formularan observaciones sobre las cuestiones específicas indicadas en el capítulo III del informe de la Comisión. El Grupo examinó asimismo la posibilidad de solicitar a la Secretaría que elaborase un estudio. Se seguirían teniendo en cuenta los conocimientos aportados por expertos técnicos y científicos, posiblemente mediante la organización de eventos paralelos durante los siguientes períodos de sesiones de la Comisión... [C]on la asistencia de la Secretaría, el Grupo de Estudio mantendría informada a la Comisión de la documentación que se publicase sobre el tema y de las reuniones o eventos que se organizaran al respecto en los próximos dos años”.

⁵ Véanse los documentos [A/CN.4/713](#) (cap. II, secc. G), [A/CN.4/724](#) (cap. II, secc. E) y [A/CN.4/734](#) (cap. II, secc. D), en los que figuran los resúmenes por temas preparados por la Secretaría de los debates celebrados en la Sexta Comisión de la Asamblea General en sus períodos de sesiones septuagésimo segundo, septuagésimo tercero y septuagésimo cuarto, respectivamente. Los debates de la Sexta Comisión se recogen en las actas resumidas que figuran en los documentos [A/C.6/72/SR.20](#) y 22 a 24, [A/C.6/73/SR.20](#) a 24, 27, 29 y 30, y [A/C.6/74/SR.23](#) a SR.31 y SR.33, que contienen un resumen de las declaraciones formuladas por las delegaciones. Los textos completos de las declaraciones formuladas por las delegaciones que participaron en el debate en sesión plenaria pueden consultarse en el portal PaperSmart de las Naciones Unidas, en <http://papersmart.unmeetings.org/en/ga/sixth>.

⁶ Indonesia ([A/C.6/72/SR.24](#), párr. 126), Islas Marshall, en nombre de los pequeños Estados insulares en desarrollo del Pacífico (Fiji, Kiribati, Islas Marshall, Islas Salomón, Micronesia (Estados Federados de), Nauru, Palau, Papua Nueva Guinea, Samoa, Tonga, Tuvalu y Vanuatu) ([A/C.6/72/SR.22](#), párrs. 51 a 53), Micronesia (Estados Federados de) ([A/C.6/72/SR.20](#), párrs. 63 a 66), Perú ([A/C.6/72/SR.22](#), párr. 116), Rumania (en poder de la División de Codificación) y Tonga ([A/C.6/72/SR.20](#), párr. 32).

⁷ Austria (en poder de la División de Codificación), Chile (en poder de la División de Codificación), India ([A/C.6/72/SR.22](#), párr. 119), Israel ([A/C.6/72/SR.24](#), párr. 104), Malasia (*ibid.*, párr. 115), Nueva Zelandia (*ibid.*, párr. 72), República de Corea (*ibid.*, párr. 99), Singapur (en poder de la División de Codificación) y Sri Lanka ([A/C.6/72/SR.23](#), párr. 51).

trabajo⁸; 11 acogieron con satisfacción que se incluyera en el programa de trabajo a largo plazo⁹; 6 expresaron interés en el tema¹⁰; 4 se opusieron a que se incluyera¹¹; 1 delegación manifestó ciertas reservas, aunque sin oponerse¹²; 1 delegación¹³ “tomó nota” de “la propuesta de incluir” el tema en el programa de trabajo a largo plazo, y 1 delegación mencionó el tema sin señalar su posición¹⁴. Cabe señalar que el número de Estados que estuvieron a favor fue en realidad superior a las cifras indicadas, habida cuenta de que se formularon varias declaraciones en nombre de grupos u órganos regionales.

10. Más allá de la expresión (o no) de apoyo o interés por/en el tema, vale la pena recoger algunas consideraciones hechas en 2018 por los Estados Miembros durante los debates en la Sexta Comisión, y que tienen relevancia para el presente documento temático.

11. Los Estados Miembros expresaron diversas opiniones acerca de la práctica estatal sobre este tema. Por ejemplo, Australia¹⁵ alentó a la Comisión a “basarse en la práctica sustantiva de los Estados de la región del Pacífico y de otros lugares que han trabajado arduamente para definir los puntos de base, las líneas de base y los límites exteriores de sus zonas marítimas, de conformidad con la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar”. Dinamarca, hablando en nombre propio y de los países nórdicos (Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia) también se refirió a la práctica de los Estados, que se estaba “desarrollando rápidamente”¹⁶. Por el contrario, Grecia¹⁷ —uno de los cuatro Estados Miembros que se oponían a la inclusión de este tema en el programa de trabajo de la Comisión— se preguntaba “cuál es la práctica de los Estados en lo que respecta a las consecuencias jurídicas del fenómeno mencionado, que sigue desarrollándose y evolucionando continuamente”, considerando que “[u]nos pocos ejemplos no constituirían en modo alguno un

⁸ Australia (A/C.6/73/SR.23, párr. 74), Canadá (A/C.6/73/SR.22, párrs. 65 y 66), Bahamas, en nombre de la Comunidad del Caribe (A/C.6/73/SR.20, párr. 30), Colombia (A/C.6/73/SR.27, párr. 35), Eslovenia (A/C.6/73/SR.21, párr. 51), Fiji (A/C.6/73/SR.23, párrs. 60 a 64), Gambia, en nombre del Grupo de los Estados de África (A/C.6/73/SR.20, párr. 28), Islas Marshall, en nombre de los miembros del Foro de las Islas del Pacífico (*ibid.*, párrs. 40 a 43), Malawi (A/C.6/73/SR.24, párr. 42), Mauricio (A/C.6/73/SR.21, párr. 17), México (A/C.6/73/SR.22, párr. 23), Micronesia (Estados Federados de) (*ibid.*, párrs. 56 a 61), Mónaco (A/C.6/73/SR.24, párr. 46), Nueva Zelandia (A/C.6/73/SR.22, párrs. 4 a 6), Papua Nueva Guinea (A/C.6/73/SR.23, párrs. 33 a 36), Perú (A/C.6/73/SR.20, párr. 86), Polonia (*ibid.*, párr. 99), Portugal (A/C.6/73/SR.21, párr. 3), Rumania (A/C.6/73/SR.22, párrs. 8 y 9), Samoa (A/C.6/73/SR.23, párrs. 65 y 66), Seychelles (A/C.6/73/SR.24, párrs. 11 y 12), Sudáfrica (A/C.6/73/SR.23, párr. 15), Tonga (A/C.6/73/SR.22, párrs. 62 y 63), Viet Nam (A/C.6/73/SR.30, párr. 48) y Santa Sede (Observador) (A/C.6/73/SR.24, párrs. 50 y 51).

⁹ Dinamarca, en nombre de los países nórdicos, a saber, Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia (A/C.6/73/SR.20, párr. 57), Ecuador (A/C.6/73/SR.23, párr. 18), El Salvador (A/C.6/73/SR.24, párr. 38), Estonia (A/C.6/73/SR.21, párr. 58), Indonesia (A/C.6/73/SR.24, párr. 64), Israel (A/C.6/73/SR.23, párr. 32), Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (A/C.6/73/SR.22, párr. 78), República de Corea (A/C.6/73/SR.23, párr. 71), Sierra Leona (A/C.6/73/SR.22, párr. 73), Togo (*ibid.*, párr. 103) y Uruguay (A/C.6/73/SR.24, párr. 32).

¹⁰ Brasil (A/C.6/73/SR.21, párr. 43), China (A/C.6/73/SR.20, párr. 68), Italia (*ibid.*, párr. 82), Japón (A/C.6/73/SR.20, párr. 101), Tailandia (A/C.6/73/SR.22, párr. 18) y Turquía (*ibid.*, párr. 26).

¹¹ Chipre (A/C.6/73/SR.23, párrs. 48 a 51), Eslovaquia (A/C.6/73/SR.21, párr. 28), Grecia (*ibid.*, párr. 68) y la República Checa (*ibid.*, párr. 15).

¹² Estados Unidos de América (A/C.6/73/SR.29, párr. 27).

¹³ Ucrania (A/C.6/73/SR.23, párr. 37).

¹⁴ Corte Permanente de Arbitraje (A/C.6/73/SR.24, párrs. 67 y 68).

¹⁵ Australia (A/C.6/73/SR.23, párr. 75).

¹⁶ Dinamarca, en nombre de los países nórdicos (es decir, Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia) (A/C.6/73/SR.20, párr. 57).

¹⁷ Grecia (A/C.6/73/SR.21, párr. 68).

conjunto concluyente de prácticas establecidas”. También se refirió a la necesidad de un “cierto volumen de práctica estatal disponible, que permita a la Comisión asociar, de acuerdo con su mandato, el desarrollo progresivo con la codificación”. De lo contrario, la Comisión se arriesga a embarcarse, básicamente, en una tarea de *lege ferenda*¹⁸. Chipre¹⁹ —otro de los cuatro Estados Miembros que se oponían a la inclusión de este tema en el programa de trabajo de la Comisión— reconoció “que la elevación del nivel del mar ya es un hecho cuyo impacto negativo no hará más que aumentar y cuyos efectos jurídicos se tendrán que dilucidar. La mejor metodología que se puede seguir [en el caso de los Estados] consiste en examinar los efectos de la elevación del nivel del mar de manera inclusiva basándose en la práctica estatal”. Los Estados Unidos de América²⁰ pusieron “en duda que la práctica de los Estados en relación con las cuestiones de la condición de Estado y la protección de las personas, en particular en lo que respecta a la elevación del nivel del mar, se encuentre en una etapa suficientemente avanzada” (lo que, no obstante, no quería decir que no tuvieran las mismas reservas en lo que se refería a la existencia de una práctica estatal respecto de las cuestiones de derecho del mar en relación con la elevación del nivel del mar).

12. El Canadá²¹, que apoyó decididamente la inclusión del tema, subrayó que “el examen de los tres subtemas identificados por la Comisión en la sinopsis de 2018²² podría dar lugar a una discusión de cuestiones más amplias, lo que complicaría innecesariamente el estudio del tema”. Por lo tanto, al examinar los “posibles efectos jurídicos de la elevación del nivel del mar en la situación de las islas, incluidas las rocas”, el Canadá adoptó la opinión matizada de que la Comisión debería efectivamente considerar esos posibles efectos, “sin entrar en el complejo debate sobre las características específicas del estatus de las islas”.

13. Los Estados Miembros subrayaron la necesidad de que la Comisión respetara, durante el desarrollo de su labor sobre el tema, las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, un compromiso que ya había asumido claramente la Comisión en la sinopsis de 2018: “En este tema no se propondrán modificaciones al derecho internacional vigente, como la Convención [de las Naciones Unidas] sobre el Derecho del Mar de 1982”. China²³, por ejemplo, expresó la esperanza de que “la Comisión tome plenamente en consideración las disposiciones y el espíritu del derecho internacional vigente, incluida la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar...”. Chipre²⁴ subrayó que era indispensable “respetar plenamente la letra y el espíritu de la Convención” al llevar a cabo esa labor y asegurarse de que el contenido de cualquier estudio adicional se ajuste plenamente a la Convención: [l]os intentos de modificar o socavar la Convención tendrían consecuencias adversas”. Grecia²⁵ también opinó que la Comisión “debería preservar la integridad de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar”. Indonesia²⁶ subrayó que “las deliberaciones [en el seno de la Comisión] no deben socavar el régimen existente [en materia de derecho del mar] con arreglo a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar”. Israel²⁷, si bien alentó a que se examinaran “los aspectos jurídicos de la elevación del nivel del mar y las cuestiones conexas” y consideró que resultaría útil “determinar las cuestiones jurídicas fundamentales que se derivan de él”, señaló, con respecto a las cuestiones

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Chipre (A/C.6/73/SR.23, párr. 49).

²⁰ Estados Unidos (A/C.6/73/SR.29, párr. 27).

²¹ Canadá (A/C.6/73/SR.22, párrs. 65 y 66).

²² A/73/10, anexo B, párr. 14.

²³ China (A/C.6/73/SR.20, párr. 68).

²⁴ Chipre (A/C.6/73/SR.23, párr. 50).

²⁵ Grecia (A/C.6/73/SR.21, párr. 68).

²⁶ Indonesia (A/C.6/73/SR.24, párr. 64).

²⁷ Israel (A/C.6/73/SR.23, párr. 32).

jurídicas relacionadas con la elevación del nivel del mar, que “sería prudente abordar cada cuestión de acuerdo con el marco jurídico que le es aplicable, en lugar de adoptar un enfoque integrador” y “[c]omo se señala en la sinopsis..., todo producto de la labor del Grupo de Estudio... deberá basarse en la aplicación de los principios existentes del derecho internacional consuetudinario, y no en la elaboración de nuevos principios jurídicos ni en la modificación del derecho internacional vigente”. Nueva Zelandia²⁸ consideró que el tema reflejaba “las necesidades de los Estados y las inquietudes apremiantes de la comunidad internacional” en su conjunto, y dijo que el Gobierno había considerado “los problemas jurídicos internacionales que planteaba la elevación del nivel del mar” y había confirmado “su compromiso de trabajar con los asociados para garantizar que, ante los cambios en el litoral”, se mantuviera “el equilibrio actual entre los derechos y las obligaciones previstos en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar”.

14. Sin embargo, otros Estados Miembros señalaron que los efectos de la elevación del nivel del mar no estaban cubiertos ni regulados por el derecho internacional vigente, y subrayaron que existía una necesidad apremiante de llenar esa laguna. Por ejemplo, Fiji²⁹ destacó que le preocupaba la elevación del nivel del mar en relación con el derecho internacional “en lo que respecta a la reglamentación de los derechos marítimos, la delimitación de las zonas marítimas y el derecho de los Estados ribereños a una plataforma continental ampliada”. A ese respecto, opinó que existía un vacío en derecho internacional a la hora de abordar las actuales consecuencias de la elevación del nivel del mar en el derecho del mar. El Observador de la Santa Sede³⁰ opinó lo mismo: “La atención prestada por la Comisión a esa cuestión colmará una laguna en el derecho internacional actual y preparará mejor a los Estados y comunidades directamente afectados, así como a la comunidad internacional en su conjunto, para responder a los desafíos a los que se enfrentan”. En su opinión, el estudio que haga la Comisión “no debe ser solo un ejercicio académico, sino más bien un esfuerzo orientado al desarrollo progresivo del derecho internacional”. La República de Corea³¹, tras afirmar que el tema reflejaba “tendencias nuevas del derecho internacional e inquietudes apremiantes de la comunidad internacional en su conjunto”, dijo que “[l]a elevación del nivel del mar es un problema ‘intergeneracional’”, que la generación actual tiene que aceptar que es su obligación “trabajar para establecer un sistema jurídico que contemple la elevación del nivel del mar” y que “esta cuestión debe abordarse de manera integral desde la perspectiva de la *lex ferenda*, y no solo de la *lex lata*”. Rumania³² también dijo que “podría ser que [la Comisión] identifique ámbitos en que la legislación actual resulte no ser suficiente, y que ello induzca a la comunidad internacional a tomar medidas diligentes y oportunas para procurar un marco normativo adecuado”. Samoa³³ subrayó que era preciso un “desarrollo progresivo” del tema. Eslovenia³⁴ consideró que existía “una necesidad inmediata no solo de analizar este tema desde la perspectiva del derecho internacional, sino también de ponerse de acuerdo en posibles conclusiones y recomendaciones sobre las medidas futuras”. Sudáfrica³⁵ insistió en que era consciente de las preocupaciones planteadas sobre si la práctica de los Estados se encontraba “en una etapa suficientemente avanzada como para justificar el desarrollo progresivo y la codificación”; no obstante, se solía “tachar al derecho internacional de ser demasiado reactivo y lento para abordar las cuestiones” que se suscitaban, y

²⁸ Nueva Zelandia (A/C.6/73/SR.22, párrs. 4 a 6).

²⁹ Fiji (A/C.6/73/SR.23, párr. 62).

³⁰ Santa Sede (Observador) (A/C.6/73/SR.24, párrs. 50 y 51).

³¹ República de Corea (A/C.6/73/SR.23, párr. 71).

³² Rumania (A/C.6/73/SR.22, párrs. 8 y 9).

³³ Samoa (A/C.6/73/SR.23, párr. 66).

³⁴ Eslovenia (A/C.6/73/SR.21, párr. 51).

³⁵ Sudáfrica (A/C.6/73/SR.23, párr. 15).

surgía ahora “la ocasión de tratar oportunamente las cuestiones jurídicas” que se plantearan “a raíz de la elevación del nivel del mar”.

15. La posición expresada por los Estados Federados de Micronesia³⁶ fue muy detallada. Cabe recordar que este Estado Miembro presentó el 31 de enero de 2018 una propuesta para que se incluyera en el programa de trabajo a largo plazo de la Comisión un tema con el título “Implicaciones legales de la elevación del nivel del mar”³⁷, que se tuvo en cuenta al preparar la sinopsis de 2018³⁸. En su declaración durante los debates celebrados en 2018 en la Sexta Comisión, los Estados Federados de Micronesia mencionaron cinco puntos en relación con el tema³⁹. En primer lugar, que el examen del tema por la Comisión a través de un Grupo de Estudio era ideal, ya que permitiría un análisis exhaustivo de las repercusiones jurídicas relevantes de la elevación del nivel del mar identificadas en la sinopsis. En segundo lugar, que los Estados tenían que participar activamente en la labor del Grupo de Estudio, entre otros medios, aportando información sobre la práctica estatal pertinente⁴⁰. En tercer lugar, que si bien era innegable que desde la perspectiva del derecho internacional la elevación del nivel del mar planteaba graves problemas con respecto a los pequeños Estados insulares en desarrollo, se trataba de una cuestión de importancia para la comunidad internacional en su conjunto⁴¹. “El hecho de que más de 100 Estados — de las principales regiones geográficas del mundo, entre los que figuran Estados ribereños y países sin litoral, Estados continentales y pequeños Estados insulares y países desarrollados y en desarrollo—” se hubieran “pronunciado a favor de que la Comisión estudiara el tema...” “demuestra la pertinencia de este para la comunidad internacional en su conjunto, y no solo para un pequeño grupo de Estados particularmente vulnerables”. En cuarto lugar, que los Estados Federados de Micronesia reconocían que “la sinopsis limita el alcance del tema, de manera que el Grupo de Estudio no abordará la protección del medio ambiente, el cambio climático en sí, la causalidad ni la responsabilidad en sus dos acepciones (*responsibility* y *liability*, en inglés), y no propondrá modificaciones del derecho internacional vigente, incluida la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar”. En vista de esas limitaciones, la sinopsis debería ser suficiente para “responder a la inquietud” de los Estados en relación con el alcance del tema. “El Grupo de Estudio debatirá y analizará la labor que se está llevando a cabo en los foros jurídicos existentes, incluidos los órganos intergubernamentales creados en virtud de tratados, pero no la sustituirá. Los Estados Federados de Micronesia confían en que el Grupo de Estudio pueda llevar a cabo su labor de manera cuidadosa y exhaustiva”. En quinto lugar, subrayó la urgencia de abordar las repercusiones de la elevación del nivel del mar en

³⁶ Micronesia (Estado Federado de) (A/C.6/73/SR.22, párrs. 56 a 61).

³⁷ Documento ILC(LXX)/LT/INFORMAL/1 de 31 de enero de 2018 (en poder de la División de Codificación).

³⁸ A/73/10, anexo B, párr. 7.

³⁹ Micronesia (Estados Federados de) (A/C.6/73/SR.22, párrs. 56 a 61).

⁴⁰ “Esta interacción no debe limitarse a formular declaraciones ante la Sexta Comisión y observaciones nacionales en la Comisión de Derecho Internacional, sino que también puede incluir reuniones informativas, seminarios interactivos oficiosos y otras modalidades de participación no estructuradas” (declaración de los Estados Federados de Micronesia).

⁴¹ “A título de ejemplo, la elevación del nivel del mar puede alterar las líneas de base y las fronteras marítimas, lo cual, a su vez, puede alterar los derechos de los Estados ribereños, así como los de los países sin litoral, en virtud del derecho del mar, con respecto a distintas zonas marítimas cuyos parámetros se basan en esas líneas de base y fronteras. Otro ejemplo es que la elevación del nivel del mar podría dar lugar a migraciones humanas, lo cual es motivo de preocupación para la comunidad internacional en su conjunto, incluidos los Estados que sean países de transición y de destino de esos migrantes. Sería de gran utilidad para la comunidad internacional que se llevara a cabo un análisis para determinar lo que el derecho internacional dice actualmente sobre estos y otros escenarios ilustrativos” (declaración de los Estados Federados de Micronesia).

el derecho internacional, habida cuenta de las alarmantes conclusiones científicas: “Las consecuencias desde el punto de vista del derecho internacional [de esa elevación del nivel del mar] deben examinarse de manera objetiva y autorizada lo antes posible. La labor de la Comisión es fundamental para ese examen y debería comenzar con toda urgencia”.

16. Las posturas mantenidas en 2018 por los cuatro Estados Miembros que se oponían a la inclusión del tema en el programa de la Comisión se basaban en los siguientes argumentos (además de los antes mencionados, sobre todo en relación con la práctica de los Estados). A Chipre⁴² le preocupaban el “método utilizado” y el hecho de que no se hubieran “celebrado consultas previas con la Sexta Comisión”, el solapamiento “con la labor previa de la Asociación de Derecho Internacional”, y las dificultades para acordar una definición de la condición de Estado. Para la República Checa⁴³, “el tema tiene un carácter predominantemente científico, técnico y político”, por lo que “debería ser examinado por los órganos técnicos y científicos pertinentes y por foros intergubernamentales encargados de cuestiones relacionadas con el derecho del mar, a fin de preservar la integridad del régimen del derecho del mar”. Grecia⁴⁴ se refirió a la ausencia de un “conjunto concluyente de prácticas establecidas”. Por último, según Eslovaquia⁴⁵, el tema no se encontraba “en una etapa suficientemente avanzada desde el punto de vista de la práctica de los Estados para permitir el desarrollo progresivo y la codificación”, y tampoco era suficientemente concreto y viable para ello. Eslovaquia también opinaba que las cuestiones jurídicas que pudieran surgir a raíz de la elevación del nivel del mar entraban en el ámbito del derecho del mar y debían “tratarse principalmente en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar”. Así pues, la Comisión no tenía “prácticamente ningún margen de maniobra para proceder a la codificación o el desarrollo progresivo en relación con este tema”.

17. Cabe recordar en primer lugar que los copresidentes del Grupo de Estudio, que son quienes propusieron el tema, llevaron a cabo una serie de actividades de divulgación en 2017, 2018 y 2019 que se exponen a continuación. En segundo lugar, como se desprende de lo expuesto anteriormente, un gran número de Estados Miembros está de acuerdo con la elección del tema y ha pedido que se incluya en el programa de trabajo de la Comisión, y esta, en tanto que órgano subsidiario de la Asamblea General, no puede hacer caso omiso de las peticiones de Estados Miembros acerca de la inclusión del tema. En tercer lugar, según consta en la sinopsis de 2018, se reconoce debidamente la labor de la Asociación de Derecho Internacional, que será tenida en cuenta; no obstante, la metodología de la Comisión es específica y diferente de la Asociación de Derecho Internacional. En cuarto lugar, desde esta perspectiva, la relevancia de la práctica de los Estados —cuando la hay— resulta evidente. Al mismo tiempo, la sinopsis es clara al señalar que es preciso responder a las necesidades apremiantes de la comunidad internacional, también por medio del desarrollo progresivo, si es necesario, y así lo han reconocido muchos Estados Miembros en sus declaraciones en la Sexta Comisión. En quinto lugar, en cuanto al “carácter predominantemente científico, técnico y político”⁴⁶ del tema, hay que recordar que, de acuerdo con la sinopsis, la Comisión partirá de la premisa de que la elevación del nivel del mar es una realidad fáctica y científicamente demostrada⁴⁷, y solo se ocupará “de las implicaciones legales de la elevación del nivel del mar” no de “la protección del medio ambiente, del cambio climático en sí, de la causalidad, ni de

⁴² Chipre (A/C.6/73/SR.23, párrs. 49 y 51).

⁴³ República Checa (A/C.6/73/SR.21, párr. 15).

⁴⁴ Grecia (*ibid.*, párr. 58).

⁴⁵ Eslovaquia (*ibid.*, párr. 28).

⁴⁶ República Checa (*ibid.*, párr. 15).

⁴⁷ A/73/10, anexo B, párrs. 1 a 4.

la responsabilidad en sus dos acepciones (*responsibility* y *liability*, en inglés)⁴⁸. Como se desprende de la sinopsis, el tema no se limita al estudio de los efectos de la elevación del nivel del mar en relación con el derecho del mar, sino que, por el contrario, es complejo y abarca, de una manera en que se tienen en cuenta las interrelaciones, diversos aspectos del derecho internacional.

18. Por último, pero no por ello menos importante, hay que mencionar la posición expresada por varios Estados Miembros con respecto a la cuestión crucial de la estabilidad y la seguridad en el derecho internacional en relación con el tema y su resultado. Por ejemplo, Australia⁴⁹, recordando los esfuerzos de los Estados Miembros de las regiones afectadas por “definir los puntos de base, las líneas de base y los límites exteriores de sus zonas marítimas, de conformidad con la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar”, así como por “resolver las delimitaciones de las fronteras marítimas pendientes y presentar información para el establecimiento de plataformas continentales ampliadas”, subrayó que “los Estados han tratado de maximizar la estabilidad y la claridad que la Convención aportó a la gobernanza de los océanos y a la jurisdicción marítima”. China⁵⁰ mencionó la necesidad de que la Comisión pudiera mantener, en la medida de lo posible, “la estabilidad y previsibilidad del régimen jurídico vigente y proporcionar a la comunidad internacional orientación jurídica para hacer frente adecuadamente a la elevación del nivel del mar”. Grecia⁵¹ subrayó que “el resultado de la labor de la Comisión debería salvaguardar los derechos a las zonas marítimas y la estabilidad de las fronteras marítimas, así como de los tratados pertinentes”. Indonesia⁵² recomendó que “esta cuestión se aborde con cautela, debido a su sensibilidad, en particular en lo que respecta a las cuestiones de las fronteras y la delimitación”. Nueva Zelandia⁵³ se pronunció en el mismo sentido: en pocas palabras, “[e]l objetivo era encontrar, lo antes posible, la manera de que los Estados ribereños vulnerables tuvieran la certeza de que no iban a perder los derechos sobre sus recursos marinos y sus zonas marítimas debido a la elevación del nivel del mar. Como señaló recientemente la Primera Ministra de Nueva Zelandia, las líneas de base y las fronteras marítimas de los Estados ribereños no tendrían que cambiar a causa de la elevación del nivel del mar provocada por el ser humano”. Papua Nueva Guinea⁵⁴ mencionó también la “prioridad de asegurar las fronteras marítimas en la región”, mientras que la Corte Permanente de Arbitraje⁵⁵ citó jurisprudencia pertinente reciente (laudo en el caso relativo a la *Frontera Marítima en la Bahía de Bengala (Bangladesh c. India)*⁵⁶: “las delimitaciones marítimas, al igual que las fronteras terrestres”, deben ser, “en palabras de la Corte, ‘estables y definitivas a fin de asegurar una relación pacífica a largo plazo entre los Estados interesados’”⁵⁷. Esa estabilidad se considera “aún más esencial cuando la exploración y explotación de los recursos de la plataforma continental están en juego”. Tonga⁵⁸ consideró asimismo importante “tener en cuenta temas y cuestiones interrelacionados como... la seguridad en el contexto de la seguridad humana, la seguridad ambiental y la seguridad de los recursos, y ... la

⁴⁸ *Ibid.*, párr. 14.

⁴⁹ Australia (A/C.6/73/SR.23, párr. 76).

⁵⁰ China (A/C.6/73/SR.20, párr. 68).

⁵¹ Grecia (A/C.6/73/SR.21, párr. 68).

⁵² Indonesia (A/C.6/73/SR.24, párr. 64).

⁵³ Nueva Zelandia (A/C.6/73/SR.22, párrs. 4 y 5).

⁵⁴ Papua Nueva Guinea (A/C.6/73/SR.23, párrs. 33 a 36).

⁵⁵ Corte Permanente de Arbitraje (A/C.6/73/SR.24, párrs. 67 y 68).

⁵⁶ *Bay of Bengal Maritime Boundary Arbitration (Bangladesh v. India)*, caso núm. 2010-16, laudo, Corte Permanente de Arbitraje, 7 de julio de 2014. Puede consultarse en www.pca-cpa.org/en/cases/18/.

⁵⁷ *Ibid.*, párr. 216.

⁵⁸ Tonga (A/C.6/73/SR.22, párr. 63).

migración. También es fundamental que... se respeten los derechos y las prerrogativas actuales de los Estados, en particular en lo que respecta a la delimitación de las fronteras marítimas de conformidad con lo dispuesto en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar”. Teniendo en cuenta esas opiniones, es importante que el Grupo de Estudio examine debidamente la cuestión del mantenimiento de la estabilidad y la seguridad jurídicas como un aspecto esencial de este tema.

19. Durante los debates celebrados en la Sexta Comisión en el septuagésimo cuarto período de sesiones de la Asamblea General, en 2019, un total de 57 delegaciones —más que el año anterior— se refirieron a este tema en sus intervenciones. De esas delegaciones, 49 (algunas de ellas hablando en nombre de grupos u organizaciones regionales) expresaron su apoyo a la decisión adoptada por la Comisión de incluir el tema en su actual programa de trabajo⁵⁹, 3 delegaciones tomaron nota de la decisión⁶⁰, 1 delegación reiteró las reservas que había planteado en 2018, pero no se opuso⁶¹, 2 delegaciones siguieron expresando su oposición a que se incluyera el tema en el

⁵⁹ Argentina (A/C.6/74/SR.29, párr. 35), Australia (*ibid.*, párrs. 87 y 88), Austria (A/C.6/74/SR.27, párr. 104), Bangladesh (A/C.6/74/SR.31, párr. 49), Belarús (que señaló que el tema merecía seriedad y que no constituía “un asunto de interés para el conjunto de la comunidad internacional”) (A/C.6/74/SR.28, párr. 22), Belice (A/C.6/74/SR.30, párrs. 68 a 71), Brasil (A/C.6/74/SR.29, párr. 80), Canadá (A/C.6/74/SR.30, párrs. 10 y 11), Colombia (*ibid.*, párrs. 113 y 114), Côte d’Ivoire (A/C.6/74/SR.26, párr. 121), Croacia (A/C.6/74/SR.25, párr. 58), Cuba (*ibid.*, párr. 23), Ecuador (A/C.6/74/SR.27, párr. 38), Egipto (A/C.6/74/SR.30, párr. 30), Eslovenia (A/C.6/74/SR.29, párrs. 145 y 146), Estonia (A/C.6/74/SR.30, párrs. 61 y 62), Fiji, en nombre de los pequeños Estados insulares en desarrollo del Pacífico (Fiji, Islas Marshall, Islas Salomón, Kiribati, Micronesia (Estados Federados de), Nauru, Palau, Papua Nueva Guinea, Samoa, Tonga, Tuvalu y Vanuatu) (A/C.6/74/SR.27, párrs. 78 y 79), Filipinas (*ibid.*, párr. 52 y A/C.6/74/SR.31, párr. 9), Honduras (A/C.6/74/SR.26, párrs. 94 y 95), India (A/C.6/74/SR.29, párr. 26), Indonesia (A/C.6/74/SR.31, párr. 29), Irlanda (A/C.6/74/SR.29, párr. 43), Israel (A/C.6/74/SR.24, párr. 27), Italia (A/C.6/74/SR.28, párr. 29), Jamaica (A/C.6/74/SR.27, párrs. 2 y 3), Japón (A/C.6/74/SR.26, párr. 41 y A/C.6/74/SR.30, párr. 34), Líbano (A/C.6/74/SR.30, párr. 103), Liechtenstein (*ibid.*, párr. 95), Malasia (*ibid.*, párr. 83), México (A/C.6/74/SR.29, párr. 114), Micronesia (Estados Federados de) (*ibid.*, párrs. 89 a 92), Nueva Zelanda (A/C.6/74/SR.26, párrs. 86 a 89), Nicaragua (A/C.6/74/SR.30, párr. 131), Noruega, en nombre de los países nórdicos (Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia) (A/C.6/74/SR.23, párrs. 43 y 44), Países Bajos (A/C.6/74/SR.28, párr. 79), Papua Nueva Guinea (A/C.6/74/SR.30, párrs. 18 a 21), Perú (A/C.6/74/SR.27, párr. 64 y A/C.6/74/SR.31, párr. 5), Polonia (A/C.6/74/SR.29, párr. 23), Portugal (*ibid.*, párr. 108), Reino Unido (A/C.6/74/SR.23, párr. 102), República de Corea (A/C.6/74/SR.30, párr. 67), Rumania (A/C.6/74/SR.28, párrs. 14 y 15), Sierra Leona (en nombre del Grupo de los Estados de África (A/C.6/74/SR.23, párr. 39), Sierra Leona (A/C.6/74/SR.29, párrs. 70 y 71), Singapur (A/C.6/74/SR.28, párr. 61), Tailandia (A/C.6/74/SR.24, párr. 109 y A/C.6/74/SR.29, párrs. 99 y 100), Turquía (A/C.6/74/SR.29, párr. 151), Tuvalu, en nombre de los miembros del Foro de las Islas del Pacífico que tienen misiones permanentes ante las Naciones Unidas (A/C.6/74/SR.27, párrs. 80 y 81), Viet Nam (A/C.6/74/SR.30, párr. 40), Santa Sede (Observador) (A/C.6/74/SR.31, párr. 59).

⁶⁰ China, que también expresó “su esperanza de que la Comisión, reconociendo plenamente la complejidad del tema, analice a fondo las diversas prácticas de los Estados en todo el espectro, así como las cuestiones jurídicas conexas, a fin de producir resultados objetivos, equilibrados y valiosos” (A/C.6/74/SR.27, párrs. 126 y 127), Eslovaquia (A/C.6/74/SR.28, párr. 41) y Francia (A/C.6/74/SR.28, párrs. 47 y 48).

⁶¹ Estados Unidos, que mencionó que “sigue preocupándole que el tema propuesto a la Comisión no cumpla dos de los criterios de la Comisión para la selección de temas nuevos”. En particular, ponía en duda que la práctica estatal sobre las cuestiones de la condición de Estado y la protección de las personas, concretamente en lo que respecta a la elevación del nivel del mar, se encontrara “en una etapa suficientemente avanzada”. No obstante, también declaró que, habida cuenta de que la Comisión había trasladado el tema a su actual programa de trabajo, consideraba apropiado que hubiera optado por hacerlo a través de un Grupo de Estudio, y que hubiera decidido que durante el período de sesiones de 2020 su labor se centraría en cuestiones relacionadas con el derecho del mar. (A/C.6/74/SR.24, párr. 70 y SR.30, párr. 126).

programa de trabajo de la Comisión⁶², y otras 2 delegaciones continuaron expresando su oposición, si bien con matices respecto a las posturas que habían mantenido en 2018⁶³.

20. La mayoría de las delegaciones que estaban a favor de la inclusión del tema también apoyaron el establecimiento del Grupo de Estudio y la división de trabajo propuesta para los dos años siguientes, con los tres subtemas. Una delegación⁶⁴ expresó su preocupación acerca del grado de transparencia de la labor del Grupo de Estudio y sugirió que la Comisión nombrara correlatores para el tema. Los copresidentes creen que la modalidad de trabajo presentada en el informe de la Comisión en su septuagésimo primer período de sesiones 2019⁶⁵ y en el párrafo 6 *supra* responde a las cuestiones planteadas con respecto a la transparencia.

21. En cuanto al fondo del tema, las posturas mantenidas por las delegaciones en sus declaraciones de 2019 fueron en gran medida similares a las del año anterior. Por ejemplo, algunas delegaciones se refirieron a la necesidad de que el Grupo de Estudio se centrara en la codificación del derecho consuetudinario, mientras que otras hicieron hincapié en que la labor de la Comisión debía concentrarse también en el desarrollo progresivo. Israel⁶⁶ reiteró que “todo producto del trabajo del Grupo de Estudio deberá basarse en la aplicación de los principios existentes del derecho internacional consuetudinario y no en la elaboración de nuevos principios jurídicos”. Cuba⁶⁷ destacó que “es útil debatir este tema para proponer soluciones que puedan ser viables entre los cambios que se producen en el clima y el derecho del mar vigente, que sobre todo se refleja en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, como depositaria del derecho consuetudinario”. Jamaica⁶⁸ subrayó que “[a]portar claridad sobre los principios generales subyacentes del derecho internacional y las normas consuetudinarias, así como sugerencias sobre la forma en que el derecho puede desarrollarse progresivamente en diversas cuestiones... en relación con la elevación del nivel del mar, sería una contribución de la Comisión valiosa y muy apreciada”. La República de Corea⁶⁹ mencionó que “[a] fin de desarrollar progresivamente el derecho internacional, este tema debe tratarse ampliamente desde la perspectiva de *lege ferenda*, en lugar de limitarse a la *lex lata*”. Belice⁷⁰ también declaró que la Comisión tendría “que mirar más allá del derecho vigente y escuchar las voces de los Estados más vulnerables en su desarrollo progresivo del derecho internacional”. Estonia⁷¹ opinó que era necesario “considerar soluciones no convencionales”.

22. Las posturas mantenidas en 2019 por los cuatro Estados Miembros que anteriormente se habían opuesto a la inclusión del tema en el programa de trabajo de la Comisión fueron las que se exponen a continuación. Grecia⁷² dijo una vez más que “el tema no se presta a la codificación en la etapa actual, ya que no hay práctica de los Estados para abordar las cuestiones jurídicas relacionadas con la elevación del nivel del mar, y la consiguiente falta de normas generalmente aceptadas no proporciona una base sólida para esa tarea” y que le preocupaba “que el examen de la cuestión en este contexto incierto pueda poner en tela de juicio normas cardinales

⁶² Grecia (A/C.6/74/SR.28, párrs. 56 y 57) y República Checa (*ibid.*, párr. 66).

⁶³ Chipre (A/C.6/74/SR.30, párr. 102) y Eslovaquia (A/C.6/74/SR.28, párr. 41).

⁶⁴ Francia (A/C.6/74/SR.28, párrs. 47 y 48).

⁶⁵ A/74/10, párrs. 270 y 271.

⁶⁶ Israel (A/C.6/74/SR.24, párr. 27).

⁶⁷ Cuba (A/C.6/74/SR.25, párr. 23).

⁶⁸ Jamaica (A/C.6/74/SR.27, párrs. 2 y 3).

⁶⁹ República de Corea (A/C.6/74/SR.30, párr. 67).

⁷⁰ Belice (A/C.6/74/SR.30, párrs. 68 a 71).

⁷¹ Estonia (*ibid.*, párrs. 61 y 62).

⁷² Grecia (A/C.6/74/SR.28, párrs. 56 y 57).

y consolidadas del derecho del mar que están reflejadas en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar”. La República Checa⁷³ reiteró su opinión de que “el tema tiene un carácter predominantemente científico y técnico y que debería ser examinado, sobre todo, por los órganos técnicos y científicos pertinentes y por foros intergubernamentales encargados de cuestiones relacionadas con el derecho del mar”. Eslovaquia⁷⁴ matizó su opinión anterior: hizo referencia a la inclusión del tema en el programa de trabajo de la Comisión y celebró el acuerdo del Grupo de Estudio sobre “su composición, métodos y programa de trabajo”, basado en los tres subtemas identificados en la sinopsis. Chipre⁷⁵ reiteró que “la Comisión no tiene un mandato de codificación y que la práctica de los Estados también es insuficiente a esos efectos. Los intentos de modificar... la Convención tendrían consecuencias adversas”. No obstante, Chipre también dijo que apoyaba el trabajo “sobre los posibles efectos de la elevación del nivel del mar en la condición de Estado y las migraciones”.

23. Al mismo tiempo, en 2019 se hizo aún más hincapié en la cuestión esencial de la estabilidad y la seguridad en el derecho internacional en relación con el tema y con el resultado de los trabajos sobre este. Israel⁷⁶ mencionó que “es fundamental que la labor de la Comisión y del Grupo de Estudio en este tema no altere ni socave el delicado equilibrio logrado por los acuerdos vigentes sobre fronteras marítimas, que contribuyen de manera considerable y significativa a aumentar la estabilidad regional e internacional”. Cuba⁷⁷ expresó su esperanza “de que la Comisión tome en cuenta las disposiciones y el espíritu del derecho internacional vigente, incluida la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, para mantener, en la medida de lo posible, su estabilidad y previsibilidad”. Nueva Zelandia⁷⁸ señaló que el tema era de relevancia mundial: “todos los Estados tienen interés en preservar el equilibrio de derechos y responsabilidades que establece la Convención. También les conviene garantizar la certidumbre sobre las zonas marítimas, con el fin de evitar posibles controversias”. Jamaica⁷⁹ manifestó la esperanza de que “el trabajo de la Comisión con respecto a la elevación del nivel del mar impulse el desarrollo del derecho internacional sobre el cambio climático de una manera que contribuya a la seguridad y la estabilidad y proteja a las comunidades y los Estados más vulnerables”. Noruega⁸⁰, hablando en nombre de los países nórdicos (Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia) mencionó que la Convención aportaba “previsibilidad y estabilidad”. Por tanto, para los países nórdicos era “una prioridad salvaguardar y reforzar el sistema de la Convención”, y añadió que su enfoque con respecto a la labor de la Comisión y al tema en general se guiaría por esas consideraciones. Rumania⁸¹ subrayó que también entendía “que el Grupo de Estudio abordará el tema sin cuestionar los regímenes jurídicos vigentes codificados conforme a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y que tendrá debidamente en cuenta la necesidad de mantener la estabilidad jurídica en el derecho internacional” en relación con el tema y su resultado. Grecia⁸² hizo hincapié en el “principio de estabilidad de las fronteras marítimas, que no puede verse afectado por el cambio climático y sus consecuencias”. Polonia⁸³ se mostró de acuerdo con la opinión de la Asociación de

⁷³ República Checa (A/C.6/74/SR.28, párr. 66).

⁷⁴ Eslovaquia (*ibid.*, párr. 41).

⁷⁵ Chipre (A/C.6/74/SR.30, párr. 102).

⁷⁶ Israel (A/C.6/74/SR.24, párr. 27).

⁷⁷ Cuba (A/C.6/74/SR.25, párr. 23).

⁷⁸ Nueva Zelandia (A/C.6/74/SR.26, párr. 89).

⁷⁹ Jamaica (A/C.6/74/SR.27, párrs. 2 y 3).

⁸⁰ Noruega (*ibid.*, párr. 87).

⁸¹ Rumania (A/C.6/74/SR.28, párrs. 14 y 15).

⁸² Grecia (*ibid.*, párrs. 56 y 57).

⁸³ Polonia (A/C.6/74/SR.29, párr. 23).

Derecho Internacional de que “toda propuesta en esta esfera debe tener por objeto facilitar las relaciones ordenadas entre los Estados y, en última instancia, evitar los conflictos, teniendo presente que una de las principales motivaciones de la Convención es contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales”. Los Estados Federados de Micronesia⁸⁴ también mencionaron “la preferencia del derecho internacional por la estabilidad, la certidumbre y la gestión ordenada” en relación con el tema, mientras que Tailandia⁸⁵ subrayó que “se deben respetar los derechos existentes para mantener la paz, la estabilidad y las relaciones de amistad entre las naciones”. El Canadá⁸⁶ recomendó a la Comisión que adoptara “un enfoque cauteloso [en esas cuestiones], que favorezca la certidumbre y la estabilidad para la delimitación de las fronteras marítimas”. Papua Nueva Guinea⁸⁷ afirmó que “[a] fin de fomentar la seguridad y la estabilidad jurídicas, facilitar las relaciones ordenadas entre los Estados y evitar conflictos... los Estados afectados deberían poder conservar sus derechos existentes sobre las zonas marítimas de conformidad con la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar”. Estonia⁸⁸ mencionó la necesidad de “mantener la certidumbre jurídica”, mientras que Belice⁸⁹ subrayó, entre otras cosas, que las economías de los pequeños Estados insulares en desarrollo “dependen de la estabilidad de las líneas de base”. Asimismo, los Estados Unidos⁹⁰ declararon que “apoyan los esfuerzos para proteger los derechos marítimos de los Estados derivados del derecho internacional del mar, de conformidad con los derechos y obligaciones de terceros Estados”. Esas declaraciones ponen de manifiesto, una vez más, hasta qué punto es importante que el Grupo de Estudio examine debidamente la cuestión del mantenimiento de la estabilidad y la seguridad jurídicas en relación con el tema.

24. Los copresidentes del Grupo de Estudio, que propusieron la inclusión del presente tema en el programa de trabajo de la Comisión, pusieron en marcha una serie de iniciativas de difusión, tanto antes como después de la inclusión del tema en el programa de trabajo a largo plazo y en el actual programa de trabajo. El objeto de esas iniciativas era, en primer lugar, consultar a los Estados Miembros sobre la viabilidad de la inclusión del tema en el programa de trabajo (una iniciativa que fue bien recibida por los Estados Miembros), y, en segundo lugar, explicar los progresos de la labor de la Comisión sobre el tema, así como los pasos a seguir y la metodología propuestas. Al mismo tiempo, todos los actos organizados o a los que asistieron los proponentes sirvieron para poner de manifiesto la necesidad imperiosa de que la Comisión recibiera a su debido tiempo la mayor cantidad posible de información sobre la práctica de los Estados en la materia.

25. Como ya se ha mencionado, el primero de esos actos, cuyo título fue “Los efectos jurídicos de la elevación del nivel del mar y de los océanos”, se organizó en Nueva York en octubre de 2017, en la Misión Permanente de Rumania ante las Naciones Unidas, y asistieron representantes de 35 Estados⁹¹. El 23 de octubre de 2018, los promotores de la propuesta de inclusión del tema en el programa de trabajo de la Comisión asistieron a un acto paralelo a la celebración del período de sesiones de la Sexta Comisión, que llevaba por título “La elevación del nivel del mar y sus implicaciones en el derecho internacional”, organizado en Nueva York por Nueva Zelandia, el Perú y la Alianza de los Pequeños Estados Insulares. El 22 de mayo

⁸⁴ Micronesia (Estados Federados de) (*ibid.*, párrs. 90).

⁸⁵ Tailandia (*ibid.*, párr. 109).

⁸⁶ Canadá (A/C.6/74/SR.30, párr. 11).

⁸⁷ Papua Nueva Guinea (*ibid.*, párr. 19).

⁸⁸ Estonia (*ibid.*, párr. 62).

⁸⁹ Belice (*ibid.*, párr. 69).

⁹⁰ Estados Unidos (*ibid.*, párr. 127).

⁹¹ A/73/10, anexo B, párr. 6.

de 2019, en Ginebra se organizó un acto paralelo, titulado “La ciencia física de la elevación del nivel del mar”. El 7 de junio de 2019, Bogdan Aurescu, copresidente del Grupo de Estudio, asistió al período de sesiones del Grupo de “Derecho Internacional Público” del Consejo de la Unión Europea en Bruselas por invitación del Consejo, y presentó el avance de los trabajos de la Comisión, centrándose en el tema “La elevación del nivel del mar en relación con el derecho internacional”. El 4 de septiembre de 2019, el Sr. Aurescu, la Sra. Galvão Teles y la Sra. Oral asistieron a la conferencia “Respuestas del derecho internacional a los desafíos del medio ambiente mundial”, organizada por la subdivisión rumana de la Asociación de Derecho Internacional, la Embajada de Rumania en La Haya y la Universidad de Leiden, y presentaron un balance de los trabajos de la Comisión sobre el presente tema. El 4 de octubre de 2019, el Sr. Aurescu explicó la labor de la Comisión sobre el tema en la conferencia “La elevación del nivel del mar y su repercusión en el derecho internacional”, organizada en Oslo por el Instituto Fridtjof Nansen. Los días 29 y 30 de octubre de 2019, la Sra. Galvão Teles, la Sra. Oral y el Sr. Ruda Santolaria participaron en Nueva York, durante la Semana del Derecho Internacional, en el acto titulado “La elevación del nivel del mar y sus implicaciones en el derecho internacional”, organizado conjuntamente por Nueva Zelandia, el Perú, Portugal, Rumania y Turquía, con el apoyo de la Alianza de los Pequeños Estados Insulares y el Foro de las Islas del Pacífico, así como en el acto paralelo organizado por la Organización Jurídica Consultiva Asiático-Africana, titulado “Los efectos de la modificación de las líneas de base: ¿una amenaza para el ordenamiento jurídico marítimo?”. Los días 14 y 15 de noviembre de 2019, el Sr. Aurescu, la Sra. Galvão Teles, la Sra. Oral y el Sr. Ruda Santolaria participaron en una mesa redonda sobre la elevación del nivel del mar y el derecho del mar organizada por el Centro de Derecho Internacional de la Universidad Nacional de Singapur. El acto contó con la participación de representantes de Estados de la región⁹², otros miembros de la Comisión⁹³ y representantes del mundo académico, y dio lugar a un amplio intercambio de opiniones y a la presentación de información sobre la práctica de los Estados. El 10 de diciembre de 2019, la Sra. Oral asistió a un acto paralelo a la celebración del 25º período de sesiones de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, relativo a las fronteras marítimas y el cambio climático, organizado en Madrid por la Comunidad del Pacífico.

26. Los copresidentes del Grupo de Estudio también han publicado documentos relacionados con el tema⁹⁴.

27. En conclusión, es sumamente importante y pertinente que, en su labor sobre el presente tema, el Grupo de Estudio examine debidamente el mantenimiento de la estabilidad, seguridad, certidumbre y previsibilidad jurídicas. Ese objetivo también estaría en consonancia con el propósito general de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, en cuyo preámbulo se afirma que “el desarrollo progresivo y la codificación del derecho del mar logrados en esta Convención contribuirán al fortalecimiento de la paz, la seguridad, la cooperación y las relaciones de amistad entre todas las naciones, de conformidad con los principios de la justicia y la igualdad de derechos y promoverán el progreso económico y social de todos los

⁹² Camboya, Filipinas, Indonesia, Myanmar, Singapur, Tailandia y Viet Nam.

⁹³ Sr. Mahmoud D. Hmoud y Sr. Nguyễn Hồng Thao. También asistió el Sr. Kriangsak Kittichaisaree, antiguo miembro de la Comisión.

⁹⁴ Bogdan Aurescu, “The legal effects of the sea-level rise on the work programme of the UN International Law Commission”, *Romanian Journal of International Law*, núm. 20 (2018), págs. 72 a 81, y Nilüfer Oral, “International law as an adaptation measure to sea-level rise and its impact on islands and offshore features”, *International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 34 (2019), págs. 415 a 439.

pueblos del mundo, de conformidad con los propósitos y principios de las Naciones Unidas, enunciados en su Carta”.

III. Conclusiones científicas, perspectivas de la elevación del nivel del mar y relación con el tema

28. Como ya se ha mencionado, la Comisión examinará el presente tema partiendo de la premisa de que la elevación del nivel del mar es un hecho, ya demostrado por la ciencia. Datos científicos diversos muestran que este fenómeno ya está afectando, directa o indirectamente, a un gran número de Estados. Según la sinopsis de 2018:

afecta o podría afectar directamente a más de 70 Estados, es decir, más de un tercio de los que integran la comunidad internacional. De hecho, como es bien sabido, este fenómeno ya está teniendo repercusiones, que son cada vez mayores, en muchos aspectos esenciales de la vida para las zonas costeras, para los Estados con zonas costeras bajas y los pequeños Estados insulares, y en especial para sus poblaciones. Es probable que otro grupo de Estados relativamente numeroso se vea indirectamente afectado (por ejemplo, por desplazamientos de población o falta de acceso a recursos). La elevación del nivel del mar se ha convertido en un fenómeno mundial y, por tanto, crea problemas mundiales que afectan a la comunidad internacional en su conjunto⁹⁵.

29. Cada vez es mayor la sensibilización respecto de los efectos negativos de la elevación del nivel del mar. El fenómeno se menciona cada vez más en documentos oficiales, por ejemplo, en el párrafo 14 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible⁹⁶. Asimismo, según el Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, este fenómeno probablemente se acelere en el futuro: la elevación del nivel del mar en el planeta podría ser en promedio de entre 26 y 98 cm en el año 2100⁹⁷. Como consecuencia de esa elevación, las zonas costeras bajas y las islas quedarán permanentemente inundadas. El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, en un reciente informe sobre los océanos y la criosfera en un clima cambiante, confirma esa evolución⁹⁸.

⁹⁵ A/73/10, anexo B, párr. 1.

⁹⁶ Resolución 70/1 de la Asamblea General, párr. 14 (véase también A/73/10, anexo B, párr. 2): “El cambio climático es uno de los mayores retos de nuestra época y sus efectos adversos menoscaban la capacidad de todos los países para alcanzar el desarrollo sostenible. La subida de la temperatura global, la elevación del nivel del mar, la acidificación de los océanos y otros efectos del cambio climático están afectando gravemente a las zonas y los países costeros de baja altitud, incluidos numerosos países menos adelantados y pequeños Estados insulares en desarrollo. Peligra la supervivencia de muchas sociedades y de los sistemas de sostén biológico del planeta”.

⁹⁷ Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, *Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, 2013), pág. 25.

⁹⁸ Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático: *The Ocean and Cryosphere in a Changing Climate: A Special Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (de próxima aparición). El “Resumen para responsables de políticas” fue aprobado por los Grupos de Trabajo I y II del Grupo en su segunda sesión conjunta; informe aceptado por el Grupo en su 51^{er} período de sesiones, celebrado en Mónaco, el 24 de septiembre de 2019.

30. Según el informe especial del Grupo, 680 millones de personas (casi el 10 % de la población mundial en 2010) viven en zonas costeras bajas⁹⁹. Las zonas costeras albergan aproximadamente al 28 % de la población mundial, aproximadamente un 11 % en tierras situadas a menos de 10 m de altura sobre el nivel del mar¹⁰⁰. Unos 65 millones de personas viven en pequeños Estados insulares en desarrollo¹⁰¹, que están particularmente expuestos a riesgos por la elevación del nivel del mar. El Grupo declaró que era casi seguro que el nivel medio del mar estuviera subiendo en todo el mundo e indicó que muy probablemente esa elevación se aceleraría¹⁰². En el informe especial se revisan estimaciones anteriores de previsiones de la elevación media del nivel del mar en todo el mundo para finales de 2100, y se apunta que esta se situaría entre 0,61 y 1,10 m (nivel de confianza medio), en función de determinados supuestos¹⁰³.

31. La elevación del nivel del mar no es uniforme, ya que varía de una región a otra. Según el Quinto Informe del Grupo, “[d]esde 1993, las tasas regionales para el Pacífico Occidental son hasta tres veces superiores al promedio global, mientras que las relativas a gran parte del Pacífico Oriental se acercan a cero o son negativas”¹⁰⁴. En el informe también se llega a la conclusión de que es muy probable que se produzca un aumento de la incidencia de valores extremos de elevación del nivel del mar en algunas regiones antes de 2100¹⁰⁵. Se señala además que, según las previsiones, alrededor del 70 % del litoral experimentaría un cambio relativo del nivel del mar de hasta un 20 % del promedio mundial de cambio del nivel del mar¹⁰⁶. Cabe prever que los riesgos relacionados con la elevación del nivel del mar, como la erosión, las inundaciones y la salinización, aumenten considerablemente para fines de 2100 en todas las zonas costeras bajas si no se adoptan medidas de adaptación significativas (en el informe se atribuye un nivel de confianza muy alto a esa estimación).

32. La relación entre estos hechos científicamente probados y el tema incluido en el programa de trabajo de la Comisión se expuso en la sinopsis: como ya se ha mencionado, la Comisión solo se ocupará “de las implicaciones legales de la elevación del nivel del mar”, y no de “la protección del medio ambiente, del cambio climático en sí, de la causalidad, ni de la responsabilidad en sus dos acepciones (*responsibility* y *liability*, en inglés)”¹⁰⁷. Teniendo en cuenta estas limitaciones, es importante, no obstante —como se destaca en la sinopsis de 2018— que el derecho pueda “contribuir a los esfuerzos de la comunidad internacional para responder a estas cuestiones”¹⁰⁸, provocadas por dicho fenómeno, que refleja las “inquietudes

⁹⁹ Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, “Sea level rise and implications for low-lying islands, coasts and communities”, *The Ocean and Cryosphere in a Changing Climate* (véase la nota anterior).

¹⁰⁰ Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, “Framing and context of the report”, *ibid.*, pág. 77, sección 1.1.

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, “Sea level rise and implications for low-lying islands, coasts and communities”, *ibid.*, págs. 334 y 335, secciones 4.2.2.1.1 y 4.2.2.2.

¹⁰³ *Ibid.*, pág. 352, cuadro 4.4.

¹⁰⁴ Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, Cambio Climático 2014: Informe de síntesis. Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (Ginebra, 2014), sección 1.1.4, pág. 42.

¹⁰⁵ Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, Executive Summary, “Sea level change”, *Climate Change 2013: The Physical Science Basis* (véase la nota 97 *supra*), pág. 1140.

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ A/73/10, anexo B, párr. 14.

¹⁰⁸ *Ibid.*, párr. 18.

apremiantes de la comunidad internacional en su conjunto”¹⁰⁹, para “ayudar a los Estados a que busquen soluciones viables a fin de responder de manera efectiva a los problemas que origina la elevación del nivel del mar”¹¹⁰. Ese objetivo también lo pusieron de relieve los Estados Miembros en declaraciones formuladas en la Sexta Comisión, como ya se ha puesto de manifiesto.

IV. Anteriores referencias al tema en la labor de la Comisión

33. El tema se mencionó someramente en el cuarto informe sobre la protección de la atmósfera (A/CN.4/705, párrafos 66 y 67), que fue objeto de examen durante el 69º período de sesiones de la Comisión, en 2017. Tras los debates celebrados entonces, la Comisión decidió aprobar provisionalmente, entre otras cosas, un párrafo del preámbulo¹¹¹ y otro párrafo¹¹² en que se mencionaba de manera incidental la elevación del nivel del mar. En esa ocasión, varios miembros de la Comisión, entre quienes figuraban los que propusieron el tema, sugirieron que se abordara la cuestión de la elevación del nivel del mar de manera verdaderamente integral, con carácter prioritario, como tema específico de la Comisión.

34. La elevación del nivel del mar también se mencionó de paso en el comentario al proyecto de artículos sobre la protección de las personas en casos de desastre, tema que la Comisión concluyó en 2016¹¹³: en el comentario se consideraba que los proyectos de artículo eran de aplicación a distintos tipos de “desastre”¹¹⁴, tanto a “los acontecimientos repentinos (por ejemplo, un terremoto o un tsunami) como a los fenómenos de evolución lenta (por ejemplo, las sequías o la elevación del nivel del mar), así como [a] los acontecimientos frecuentes de pequeña escala (por ejemplo, las inundaciones o los corrimientos de tierra)”¹¹⁵.

¹⁰⁹ *Ibid.*, párr. 25.

¹¹⁰ *Ibid.*, párr. 18.

¹¹¹ “Consciente también, en particular, de la especial situación de las zonas costeras bajas y de los pequeños Estados insulares en desarrollo debido a la elevación del nivel del mar”. Sexto párrafo del preámbulo del proyecto de directrices sobre la protección de la atmósfera, aprobado provisionalmente por la Comisión, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, septuagésimo segundo período de sesiones, Suplemento núm. 10 (A/72/10)*, pág. 149, párr. 66.

¹¹² “Al aplicar los párrafos 1 y 2, debe prestarse especial atención a las personas y grupos particularmente vulnerables a la contaminación atmosférica y la degradación atmosférica. Esos grupos pueden incluir, entre otros, los pueblos indígenas, la población de los países menos adelantados y la población de las zonas costeras bajas y los pequeños Estados insulares en desarrollo afectados por la elevación del nivel del mar”. Párrafo 3 de la directriz 9 del proyecto de directrices sobre la protección de la atmósfera, aprobado provisionalmente por la Comisión, *ibid.*, pág. 150, párr. 66.

¹¹³ Los artículos fueron aprobados por la Comisión de Derecho Internacional en su 68º período de sesiones, celebrado en 2016, y presentados a la Asamblea General como parte del informe sobre su labor durante ese período de sesiones, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, septuagésimo primer período de sesiones, Suplemento núm. 10 (A/71/10)*, párr. 48.

¹¹⁴ Se define como “un acontecimiento o una serie de acontecimientos calamitosos que ocasionan pérdidas masivas de vidas humanas, grandes sufrimientos y aflicción a seres humanos, desplazamientos en masa, o daños materiales o ambientales de gran magnitud, perturbando así gravemente el funcionamiento de la sociedad”. Artículo 3, apartado a), del proyecto de artículos sobre la protección de las personas en casos de desastre, *ibid.*, párr. 48, pág. 14.

¹¹⁵ Párrafo 4) del comentario al proyecto de artículo 3, *ibid.*, párr. 49, en especial pág. 23.

V. Examen del tema por la Asociación de Derecho Internacional

35. El tema de la elevación del nivel del mar fue estudiado inicialmente por el Comité sobre las Líneas de Bases con arreglo al Derecho Internacional del Mar, de la Asociación de Derecho Internacional, cuyo informe final se examinó en la Conferencia de la Asociación en Sofía en 2012¹¹⁶. En el informe de 2012 se reconocía que “la considerable pérdida de territorio a causa de la elevación del nivel del mar era un problema que trascendía las líneas de base y el derecho del mar y requería el examen de diversas ramas del derecho internacional”¹¹⁷.

36. Así pues, la Asociación de Derecho Internacional creó en 2012 el Comité sobre el Derecho Internacional y la Elevación del Nivel del Mar. Ese Comité decidió centrar su labor en tres ámbitos temáticos principales: el derecho del mar; la migración forzada y los derechos humanos; y las cuestiones de la condición de Estado y la seguridad internacional. En la Conferencia de Johannesburgo celebrada en 2016 se presentó un informe provisional del Comité¹¹⁸ dedicado a las cuestiones relativas al derecho del mar y las migraciones y los derechos humanos. En la Conferencia de Sídney de 2018 se examinó otro informe que completaba la labor del Comité sobre las cuestiones relacionadas con el derecho del mar. El Comité recomendó que la Asociación de Derecho Internacional adoptara una resolución con dos propuestas *de lege ferenda*. El informe y la resolución 5/2018 aprobada en la Conferencia de Sídney apoyaban parcialmente estas propuestas, a la vez que mantenían su orientación conceptual general¹¹⁹. Además, en el informe de 2018 se proponían 12 principios, con

¹¹⁶ Informe final del Comité sobre las Líneas de Base con arreglo al Derecho Internacional del Mar, en [International Law Association](#), *Report of the Seventy-fifth Conference, Held in Sofia, August 2012*, vol. 75 (2012), págs. 385, a 424. En el informe se afirma que el derecho vigente acerca de la línea de base normal se aplica en los casos de alteración significativa de las costas debido a ganancias y pérdidas territoriales. Los Estados ribereños pueden proteger y preservar su territorio con refuerzos físicos, pero no mediante la ficción jurídica de una línea trazada que no representa la línea de marea baja real.

¹¹⁷ Resolución 1/2012, párr. 7, *ibid.*, pág. 17.

¹¹⁸ Informe provisional del Comité sobre el Derecho Internacional y la Elevación del Nivel del Mar, en [International Law Association](#), *Report of the Seventy-seventh Conference, Held in Johannesburg, August 2016*, vol. 77 (2017), pág. 842.

¹¹⁹ Informe final del Comité sobre el Derecho Internacional y la Elevación del Nivel del Mar, en [International Law Association](#), *Report of the Seventy-eighth Conference, Held in Sydney, 19-24 August 2018*, vol. 78 (2019), pág. 866, en que se propone: a) “que los Estados acepten que, una vez que las líneas de base y los límites exteriores de un Estado ribereño o archipelágico se hayan determinado debidamente de conformidad con los requisitos detallados de la Convención sobre el Derecho del Mar de 1982, que también reflejan el derecho internacional consuetudinario, no puede exigirse una nueva modificación de esas líneas de base y esos límites en caso de que la variación del nivel del mar afecte a la realidad geográfica del litoral”; y b) “que, por razones de seguridad y estabilidad jurídicas, el efecto de la elevación del nivel del mar en las fronteras marítimas, con independencia de que las partes lo contemplaran o no en el momento de negociar la frontera marítima, no se considere un cambio fundamental de las circunstancias” (*ibid.*, págs. 866 y 895, respectivamente). Para el texto de la resolución 5/2018, véase *ibid.*, pág. 29: “La 78ª Conferencia de la Asociación de Derecho Internacional, celebrada en Sídney (Australia) del 19 al 24 de agosto de 2018: ... HACE SUYA la propuesta del Comité de que, por motivos de seguridad y estabilidad jurídicas, siempre que las líneas de base y los límites exteriores de las zonas marítimas de un Estado ribereño o archipelágico hayan sido debidamente determinados de conformidad con la Convención sobre el Derecho del Mar de 1982, no se exija que se vuelvan a calcular esas líneas de base y límites en caso de que la variación del nivel del mar afecte a la realidad geográfica del litoral; HACE SUYA TAMBIÉN la propuesta del Comité de que la interpretación de la Convención sobre el Derecho del Mar de 1982 en relación con la capacidad de los Estados ribereños y archipelágicos de mantener sus derechos marítimos legítimos existentes se aplique por igual a las fronteras marítimas delimitadas por acuerdo internacional o por decisiones de cortes o tribunales internacionales o

sus comentarios, que integraban la “Declaración de principios de Sídney sobre la protección de las personas desplazadas en el contexto de la elevación del nivel del mar”¹²⁰. El mandato del Comité se prorrogó para que prosiguiera con el estudio de la condición de Estado y otras cuestiones de derecho internacional relevantes.

VI. Propósito y estructura del documento temático

37. El presente documento temático es de carácter preliminar, al igual que el segundo documento temático, que presentarán los copresidentes del Grupo de Estudio en 2021. La intención de los copresidentes es preparar en el próximo quinquenio documentos temáticos consolidados, sobre la base de los informes sustantivos que reflejan la labor del Grupo de Estudio que se publicarán al final de los períodos de sesiones de la Comisión (véase el párrafo 6 *supra*).

38. El documento temático se divide en una introducción y cuatro partes.

39. En la introducción se tratan algunos aspectos generales: el examen del tema por la Comisión; las posiciones de los Estados Miembros durante los debates de la Sexta Comisión en los años anteriores; las actividades de divulgación realizadas por los copresidentes del Grupo de Estudio, y las conclusiones científicas y perspectivas sobre la elevación del nivel del mar, así como su relación con el tema. También se abordan las referencias anteriores al tema en los trabajos de la Comisión y el examen de este por la Asociación de Derecho Internacional.

40. En la primera parte se presentan el alcance y el resultado del tema, las cuestiones que ha de examinar la Comisión, el resultado final que se ha de alcanzar y la metodología que ha de seguir el Grupo de Estudio.

41. La segunda parte se ocupa de los posibles efectos jurídicos de la elevación del nivel del mar en las líneas de base y los límites exteriores de los espacios marítimos que se miden a partir de las líneas de base, en la delimitación de las zonas marítimas, y en el ejercicio de los derechos soberanos y la jurisdicción de los Estados ribereños y sus nacionales, así como en los derechos de terceros Estados y sus nacionales en espacios marítimos en los que se hayan establecido fronteras o líneas de base. También se ocupa de los posibles efectos jurídicos de la elevación del nivel del mar en las islas en lo que se refiere al papel que estas desempeñan en el establecimiento de líneas de base y la delimitación de zonas marítimas.

42. En la tercera parte se examinan los posibles efectos jurídicos de la elevación del nivel del mar en el estatus de las islas, incluidas las rocas, y en los derechos marítimos de los Estados ribereños con islotes costeros. Asimismo, se analiza el estatus jurídico de las islas artificiales, las actividades de recuperación de terreno o la fortificación de islas como medidas de respuesta o adaptación a la elevación del nivel del mar.

43. En la cuarta parte se presentan observaciones y el programa de trabajo futuro.

arbitrales; CONFIRMA que las recomendaciones del Comité relativas al mantenimiento de los derechos marítimos están condicionadas a que las reclamaciones marítimas existentes del Estado ribereño se hayan formulado de conformidad con los requisitos de la Convención sobre el Derecho del Mar de 1982 y se hayan publicado debidamente o notificado al Secretario General de las Naciones Unidas, según lo establecido en las disposiciones pertinentes de la Convención, antes de que se produzcan cambios físicos en la línea costera como consecuencia de la elevación del nivel del mar”.

¹²⁰ Comité de la Asociación de Derecho Internacional sobre el Derecho Internacional y la Elevación del Nivel del Mar, *ibid.*, págs. 897 y ss., y resolución 6/2018, anexo, *ibid.*, pág. 33.

Primera parte: Generalidades

I. Alcance y resultado del tema

44. El presente tema se refiere a la cuestión de “la elevación del nivel del mar en relación con el derecho internacional”. De conformidad con la sinopsis de 2018, el Grupo de Estudio examinará los posibles efectos o implicaciones legales de la elevación del nivel del mar en tres ámbitos principales: a) el derecho del mar; b) la condición de Estado, y c) la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar¹²¹. En la sinopsis también se menciona que “[l]as cuestiones asociadas a esos tres ámbitos reflejan las implicaciones legales que tiene la elevación del nivel del mar para los elementos constitutivos del Estado (territorio, población y gobierno o condición de Estado), por lo que están interrelacionadas y deben examinarse de manera conjunta¹²².

45. En la sinopsis de 2018 se exponen también los límites de la labor del Grupo de Estudio respecto del presente tema. Se insiste en que el tema no se ocupa “de la protección del medio ambiente, del cambio climático en sí, de la causalidad, ni de la responsabilidad en sus dos acepciones (*responsibility* y *liability*, en inglés)”, y en que “[t]ampoco se pretende ofrecer un recorrido amplio y exhaustivo de la aplicación del derecho internacional a las cuestiones que plantea la elevación del nivel del mar, sino esbozar algunos aspectos clave” en los tres ámbitos mencionados¹²³. La sinopsis de 2018 también deja claro que “[l]os tres ámbitos que hay que examinar deben analizarse únicamente en el contexto de la elevación del nivel del mar, independientemente de otros factores causales que pueden dar lugar a consecuencias similares”¹²⁴. Otro límite claro que se establece en la sinopsis es que “[e]n este tema no se propondrán modificaciones al derecho internacional vigente, como la Convención”¹²⁵. Al mismo tiempo, en la sinopsis no se excluye que, en relación con el tema, “[e]n el futuro pueden surgir otras cuestiones que requieran análisis”¹²⁶.

46. Por último, la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar es la principal fuente de derecho codificado a los efectos del presente documento, sin perjuicio de la posición de los Estados que no hayan ratificado la Convención.

A. Cuestiones que tiene que examinar la Comisión

47. Como ya se ha señalado, el Grupo de Estudio examinará los posibles efectos o implicaciones legales de la elevación del nivel del mar en tres ámbitos principales: a) el derecho del mar; b) la condición de Estado, y c) la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar.

48. En la sinopsis de 2018 se enumeran las cuestiones relativas al derecho del mar que deben examinarse: a) posibles efectos jurídicos de la elevación del nivel del mar en las líneas de base y los límites exteriores de los espacios marítimos que se miden a partir de las líneas de base; b) posibles efectos jurídicos de la elevación del nivel del mar en la delimitación de las zonas marítimas; c) posibles efectos jurídicos de la elevación del nivel del mar en las islas en lo que respecta a su papel en el establecimiento de líneas de base y la delimitación de zonas marítimas; d) posibles efectos jurídicos de la elevación del nivel del mar en el ejercicio de los derechos

¹²¹ A/73/10, anexo B, párr. 12.

¹²² *Ibid.*, párr. 13.

¹²³ *Ibid.*, párr. 14.

¹²⁴ *Ibid.*

¹²⁵ *Ibid.*

¹²⁶ *Ibid.*

soberanos y la jurisdicción de los Estados ribereños y sus nacionales en espacios marítimos en los que se hayan establecido fronteras o líneas de base, en particular con respecto a la exploración, la explotación y la conservación de sus recursos, así como en los derechos de terceros Estados y sus nacionales (por ejemplo, paso inocente, libertad de navegación y derechos de pesca); e) posibles efectos jurídicos de la elevación del nivel del mar en el estatus de las islas, incluidas las rocas, y en los derechos marítimos de los Estados ribereños con islotes costeros, y f) el estatus jurídico de las islas artificiales, actividades de recuperación de terreno o fortificación de islas con arreglo al derecho internacional como medidas de respuesta o adaptación a la elevación del nivel del mar¹²⁷.

49. Las cuestiones relativas a la condición de Estado que deben examinarse y que aparecen enumeradas en la sinopsis de 2018 son las siguientes: a) análisis de los posibles efectos jurídicos en la continuidad o la pérdida de la condición de Estado en casos en que el territorio de un Estado insular quede totalmente cubierto por el mar o resulte inhabitable; b) evaluación jurídica del refuerzo de islas con barreras o la construcción de islas artificiales como medio de preservar la condición de Estado en el caso de los Estados insulares que corran el riesgo de que su territorio quede totalmente cubierto por el mar o resulte inhabitable; c) análisis de la ficción jurídica según la cual, considerando la “congelación” de las líneas de base y el respeto de las fronteras establecidas por tratados, sentencias judiciales o laudos arbitrales, podría admitirse la continuidad de la condición de Estado en el caso de los Estados insulares en razón de la presencia de territorios marítimos establecidos por la existencia previa de territorios bajo su soberanía antes de que estos quedaran completamente cubiertos por el mar o resultaran inhabitables; d) evaluación de los posibles efectos jurídicos en relación con la transferencia —ya sea con o sin transferencia de soberanía— de una franja o una parte de un territorio de un tercer Estado en favor de un Estado insular cuyo territorio corra el riesgo de quedar totalmente cubierto por el mar o de resultar inhabitable, a fin de mantener su condición de Estado u otra forma de personalidad jurídica internacional, y e) análisis de los posibles efectos jurídicos de una fusión con otro Estado de un Estado insular en desarrollo cuyo territorio corra el riesgo de quedar totalmente cubierto por el mar o de resultar inhabitable, o de la creación de una federación o asociación entre ambos para que el Estado insular pueda mantener la condición de Estado u otra forma de personalidad jurídica internacional¹²⁸.

50. Las cuestiones relacionadas con la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar que deben examinarse y que aparecen enumeradas en la sinopsis de 2018 son las siguientes: a) medida en que se aplica a las consecuencias de la elevación del nivel del mar el deber de los Estados de proteger los derechos humanos de las personas que se encuentran bajo su jurisdicción; b) forma de aplicar el principio de cooperación internacional para ayudar a los Estados a hacer frente a los efectos adversos que tiene la elevación del nivel del mar en su población; c) determinación de la existencia de principios jurídicos internacionales aplicables a las medidas que tienen que adoptar los Estados con objeto de que, pese a la elevación del nivel del mar, su población no tenga que desplazarse; d) determinación de la existencia de principios jurídicos internacionales aplicables a la evacuación, la reubicación y la emigración de personas al extranjero a causa de los efectos adversos de la elevación del nivel del mar, y e) posibles principios aplicables a la protección de los derechos humanos de los desplazados internos o las personas que migran debido a los efectos adversos de la elevación del nivel del mar¹²⁹.

¹²⁷ *Ibid.*, párr. 15.

¹²⁸ *Ibid.*, párr. 16.

¹²⁹ *Ibid.*, párr. 17.

B. Resultado final

51. Según la sinopsis de 2018, la labor del Grupo de Estudio permitirá “determinar las cuestiones jurídicas que plantea la elevación del nivel del mar, así como otras cuestiones conexas... Esta labor podría contribuir a los esfuerzos de la comunidad internacional para responder a estas cuestiones y ayudar a los Estados a que busquen soluciones viables a fin de responder de manera efectiva a los problemas que origina la elevación del nivel del mar”¹³⁰.

52. En la sinopsis de 2018 se indica que el resultado de los trabajos será un informe final del Grupo de Estudio, acompañado de una serie de conclusiones sobre su labor. Después de la presentación del informe final, “podría considerarse la posibilidad de proseguir con el desarrollo del tema o de partes de este, y de qué modo, en el seno de la Comisión o en otros foros”¹³¹.

II. Enfoque metodológico

53. Según la sinopsis de 2018, el Grupo de Estudio analizará el derecho internacional vigente, incluido el derecho internacional convencional y consuetudinario, de conformidad con el mandato de la Comisión de emprender el desarrollo progresivo del derecho internacional y su codificación¹³². Siguiendo un enfoque sistémico e integrador, el Grupo de Estudio basará su labor en la práctica de los Estados, los tratados internacionales, otros instrumentos internacionales, las decisiones judiciales de las cortes y tribunales internacionales y nacionales, y los análisis de especialistas¹³³. Otras cuestiones de organización se abordan en el capítulo X del informe anual de la Comisión de 2019¹³⁴ y en el párrafo 5 *supra*.

54. Los copresidentes también reconocen las valiosas contribuciones de los miembros de la Comisión recibidas en el proceso de redacción del presente documento temático. Después de la distribución del documento temático, se invitaría a los miembros del Grupo de Estudio “a que presentasen documentos con comentarios o información complementaria en relación con el documento temático elaborado por los copresidentes (en los que se abordase, por ejemplo, la práctica regional, la jurisprudencia o cualquier otro aspecto del subtema)”¹³⁵. No obstante, a petición de los copresidentes, a fin de facilitar información sobre la práctica de los Estados, varios miembros de la Comisión se ofrecieron amablemente a preparar esas contribuciones con antelación, antes de que se ultimara el presente documento. Los copresidentes desean expresar su agradecimiento al Sr. Nguyễn Hồng Thao por su valioso documento sobre la práctica de los Estados en la región de Asia y el Pacífico¹³⁶.

55. Como es bien sabido, la práctica de los Estados es esencial para la labor de la Comisión, y especialmente para la del Grupo de Estudio sobre el presente tema. Los copresidentes desean expresar su profunda gratitud a los Estados Miembros que respondieron a la solicitud que hizo la Comisión en relación con esa práctica en el capítulo III del informe anual de 2019 de la Comisión¹³⁷, ya sea enviándola

¹³⁰ *Ibid.*, párr. 18.

¹³¹ *Ibid.*, párr. 26.

¹³² *Ibid.*, párr. 18.

¹³³ *Ibid.*, párr. 20.

¹³⁴ A/74/10, párrs. 263 a 273.

¹³⁵ *Ibid.*, párr. 270.

¹³⁶ En poder de la División de Codificación.

¹³⁷ *Ibid.*, párrs. 31 a 33:

“31. La Comisión agradecería cualquier información que los Estados, las organizaciones internacionales y el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

directamente a la Comisión¹³⁸ o por conducto de organizaciones como la Organización Jurídica Consultiva Asiático-Africana¹³⁹, a la que los copresidentes también están sumamente agradecidos.

Segunda parte: Posibles efectos jurídicos de la elevación del nivel del mar en las líneas de base y los límites exteriores de los espacios marítimos que se miden a partir de las líneas de base, en la delimitación de las zonas marítimas, y en el ejercicio de los derechos soberanos y la jurisdicción de los Estados ribereños y sus nacionales, así como en los derechos de terceros Estados y sus nacionales en espacios marítimos en los que se hayan establecido fronteras o líneas de base

56. Como resultado de la elevación del nivel del mar, la configuración costera de un Estado puede cambiar y, en consecuencia, sus líneas de base. La importancia de las líneas de base radica en que, de conformidad con la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, los límites exteriores de los espacios marítimos de un Estado, con algunas excepciones que se señalarán más adelante, se miden a partir de las líneas de base.

pudieran facilitarle sobre su práctica y otra información pertinente acerca de la elevación del nivel del mar en relación con el derecho internacional.

32. En el 72º período de sesiones (2020), el Grupo de Estudio se centrará en el tema de la elevación del nivel del mar en relación con el derecho del mar. En conexión con dicho tema, la Comisión agradecería que los Estados le hicieran llegar, antes del 31 de diciembre de 2019, ejemplos que puedan ser pertinentes (aunque sea de manera indirecta) de su práctica en relación con la elevación del nivel del mar o con otros cambios en circunstancias de naturaleza similar. Dicha práctica podría estar relacionada, por ejemplo, con las líneas de base y, en su caso, las líneas de base archipelágicas, las líneas de cierre, las elevaciones en bajamar, las islas, las islas artificiales, la recuperación de tierras y otras medidas de fortificación de zonas costeras, los límites de las zonas marítimas, la delimitación de las fronteras marítimas y cualquier otra cuestión pertinente para el tema. Entre el material relevante cabría mencionar: a) tratados bilaterales o multilaterales, en particular tratados de delimitación de fronteras marítimas; b) legislación o normativa nacional, en particular cualquier disposición relacionada con los efectos de la elevación del nivel del mar en las líneas de base o, de manera más general, en las zonas marítimas; c) declaraciones escritas y orales u otras comunicaciones en relación con tratados o con la práctica de los Estados; d) jurisprudencia de cortes o tribunales nacionales o internacionales y conclusiones de otros procesos relevantes para el arreglo de controversias relacionadas con el derecho del mar; e) toda observación relacionada con la elevación del nivel del mar en el contexto de la obligación de los Estados parte en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de depositar cartas y listas de coordenadas geográficas de los puntos, y f) cualquier otra información relevante, como declaraciones formuladas en foros internacionales y dictámenes y estudios jurídicos.

33. La Comisión también agradecería que se le facilitara, en el momento oportuno, cualquier información relacionada con la condición de Estado y la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar, que se mencionan en la sinopsis del tema. Ambas cuestiones serán examinadas por el Grupo de Estudio en el 73º período de sesiones (2021) de la Comisión”.

¹³⁸ Croacia, Estados Unidos de América, Maldivas, Micronesia (Estados Federados de), Países Bajos, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Rumania, Singapur y Foro de las Islas del Pacífico.

¹³⁹ Iraq, Qatar y República Árabe Siria.

57. Otra consecuencia es que, los puntos que se utilizaron o tienen por finalidad su utilización para establecer una frontera marítima, ya sea por acuerdo o por sentencia o laudo, también pueden cambiar.

58. En los dos casos mencionados, el papel de las islas podría ser relevante, ya sea por estar integradas en la línea de base, si forman parte de la configuración costera, o, en el caso de las delimitaciones marítimas, como puntos relevantes utilizados para trazar las líneas de delimitación o como circunstancias relevantes o especiales.

59. Al mismo tiempo, el aspecto más importante relacionado con el posible efecto de la elevación del nivel del mar en los espacios marítimos y las delimitaciones marítimas se refiere a los derechos, de conformidad con el régimen o los regímenes jurídicos previstos en la Convención, del Estado o los Estados ribereños y, en su caso, de terceros Estados.

I. Posibles efectos jurídicos de la elevación del nivel del mar en las líneas de base y los límites exteriores de los espacios marítimos que se miden a partir de las líneas de base

A. Disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar sobre el papel de las líneas de base en el establecimiento de los espacios marítimos y sus límites exteriores

60. De acuerdo con el artículo 5 de la Convención, salvo que en esta se disponga lo contrario, la línea de base *normal* “... es la línea de bajamar a lo largo de la costa, tal como aparece marcada mediante el signo apropiado en cartas a gran escala reconocidas oficialmente por el Estado ribereño”. La línea de base *recta* se define en el artículo 7, párrafo 1, que establece que “[e]n los lugares en que la costa tenga profundas aberturas y escotaduras o en los que haya una franja de islas a lo largo de la costa situada en su proximidad inmediata, puede adoptarse, como método para trazar la línea de base desde la que ha de medirse el mar territorial, el de líneas de base rectas que unan los puntos apropiados”. El trazado de las líneas de base rectas tiene que ajustarse a las condiciones previstas en el artículo 7, párrafos 3 a 6. En relación con el presente tema, el párrafo 4 es importante, ya que indica que solo se pueden trazar líneas de base hacia y desde elevaciones que emerjan en bajamar cuando “se hayan construido sobre ellas faros o instalaciones análogas que se encuentren constantemente sobre el nivel del agua, o que el trazado de líneas de base hacia o desde esas elevaciones haya sido objeto de un reconocimiento internacional general”. El artículo 7, párrafo 2¹⁴⁰, que trata de la situación en que la línea de la costa es muy inestable debido a la presencia de un delta y otros accidentes naturales, también es de interés para el presente tema, y se examina más adelante.

61. Otras disposiciones de la Convención relacionadas con las líneas de base y relevantes para el presente tema son las que se refieren a los arrecifes (artículo 6: “[e]n el caso de islas situadas en atolones o de islas bordeadas por arrecifes, la línea de base para medir la anchura del mar territorial es la línea de bajamar del lado del arrecife que da al mar, tal como aparece marcada mediante el signo apropiado en cartas reconocidas oficialmente por el Estado ribereño”), las desembocaduras de los

¹⁴⁰ “En los casos en que, por la existencia de un delta y de otros accidentes naturales, la línea de la costa sea muy inestable, los puntos apropiados pueden elegirse a lo largo de la línea de bajamar más alejada mar afuera y, aunque la línea de bajamar retroceda ulteriormente, las líneas de base rectas seguirán en vigor hasta que las modifique el Estado ribereño de conformidad con esta Convención”.

ríos (artículo 9: “[s]i un río desemboca directamente en el mar, la línea de base será una línea recta trazada a través de la desembocadura entre los puntos de la línea de bajamar de sus orillas”), las bahías (artículo 10, párrafo 4: “[s]i la distancia entre las líneas de bajamar de los puntos naturales de entrada de una bahía no excede de 24 millas marinas, se podrá trazar una línea de demarcación entre las dos líneas de bajamar y las aguas que queden así encerradas serán consideradas aguas interiores, y artículo 10, párrafo 5: “[c]uando la distancia entre las líneas de bajamar de los puntos naturales de entrada de una bahía exceda de 24 millas marinas, se trazará dentro de la bahía una línea de base recta de 24 millas marinas de manera que encierre la mayor superficie de agua que sea posible con una línea de esa longitud”), las elevaciones en bajamar (artículo 13, párrafo 1: “[c]uando una elevación que emerge en bajamar esté total o parcialmente a una distancia del continente o de una isla que no exceda de la anchura del mar territorial, la línea de bajamar de esta elevación podrá ser utilizada como línea de base para medir la anchura del mar territorial”), y las líneas de base archipelágicas (artículo 47, párrafo 1: “[l]os Estados archipelágicos podrán trazar líneas de base archipelágicas rectas que unan los puntos extremos de las islas y 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 superficie terrestre, incluidos los atolones, sea entre 1 a 1 y 9 a 1”; en el artículo 47, párrafos 2 a 9, se recogen las condiciones para establecer esas líneas de base).

62. En la práctica, el Estado ribereño puede trazar la línea de base utilizando una combinación de los métodos presentados en los artículos 3 a 7 y 9 a 13, según lo dispuesto en el artículo 14 de la Convención (“[e]l Estado ribereño podrá determinar las líneas de base combinando cualesquiera de los métodos establecidos en los artículos precedentes, según las circunstancias”)¹⁴¹

63. Las aguas interiores se describen en el artículo 8, párrafo 1: “... las aguas situadas en el interior de la línea de base del mar territorial forman parte de las aguas interiores del Estado”. El artículo 8, párrafo 2¹⁴², que también resulta de interés en relación con el tema, se examina en el capítulo IV de esta parte.

64. Asimismo, la anchura y los límites exteriores del mar territorial se prevén en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, en su artículo 3 (“[t]odo Estado tiene derecho a establecer la anchura de su mar territorial hasta un límite que no exceda de 12 millas marinas medidas a partir de líneas de base determinadas de conformidad con esta Convención”) y en su artículo 4 (“[e]l límite exterior del mar territorial es la línea cada uno de cuyos puntos está, del punto más próximo de la línea de base, a una distancia igual a la anchura del mar territorial).

¹⁴¹ Véase David D. Caron, “When law makes climate change worse: rethinking the law of baselines in light of a rising sea level”. *Ecology Law Quarterly*, vol. 17 (1990) pág. 621 y ss., en especial pág. 633: “[L]a línea de base ‘normal’ es la marca de la bajamar a lo largo de la costa. Para que esta línea de base sea continua, se pueden utilizar ‘líneas de cierre’ en las desembocaduras de los ríos o las entradas a las bahías si la distancia entre las líneas de bajamar de los puntos de entrada naturales a la bahía no excede las 24 millas marinas. Aunque la línea de la bajamar es la línea de base ‘normal’, a menudo puede no ser la línea de base que se encuentra normalmente debido a las características especiales recién mencionadas o a alguna otra excepción. La principal excepción a la combinación de la línea de la bajamar y las líneas de cierre es el uso de líneas de base rectas que sigan la dirección general de una costa con profundas aberturas o que unan los puntos extremos de un Estado archipelágico”.

¹⁴² “Cuando el trazado de una línea de base recta, de conformidad con el método establecido en el artículo 7, produzca el efecto de encerrar como aguas interiores aguas que anteriormente no se consideraban como tales, existirá en esas aguas un derecho de paso inocente, tal como se establece en esta Convención.

65. La anchura y los límites exteriores de la zona contigua se establecen en el artículo 33 de la Convención: “[l]a zona contigua no podrá extenderse más allá de 24 millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial”.

66. La anchura de la zona económica exclusiva se estipula en el artículo 57 de la Convención: “[l]a zona económica exclusiva no se extenderá más allá de 200 millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial”.

67. Los límites exteriores de la plataforma continental están regulados en el artículo 76 de la Convención. En el artículo 76, párrafo 1, se establece que “[l]a plataforma continental de un Estado ribereño comprende el lecho y el subsuelo de las áreas submarinas que se extienden más allá de su mar territorial y a todo lo largo de la prolongación natural de su territorio *hasta el borde exterior del margen continental, o bien hasta una distancia de 200 millas marinas contadas desde las líneas de base* a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial, *en los casos en que el borde exterior del margen continental no llegue a esa distancia*” (sin cursiva en el original). Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 76, párrafo 2, “[l]a plataforma continental de un Estado ribereño no se extenderá más allá de los límites previstos en los párrafos 4 a 6”. En el artículo 76, párrafo 4¹⁴³, se estipula la forma en que el Estado ribereño determina el borde exterior del margen continental, lo cual es necesario dadas las disposiciones alternativas del artículo 76, párrafo 1, sobre los límites exteriores de la plataforma continental. El párrafo 5 también es importante: “[l]os puntos fijos que constituyen la línea del límite exterior de la plataforma continental en el lecho del mar, trazada de conformidad con los incisos i) y ii) del apartado a) del párrafo 4, deberán estar situados a una distancia *que no exceda de 350 millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial o de 100 millas marinas contadas desde la isóbata de 2.500 metros*, que es una línea que une profundidades de 2.500 metros” (sin cursiva en el original). En el párrafo 6 del artículo 76 se recoge una excepción al párrafo 5: “[n]o obstante lo dispuesto en el párrafo 5, en las crestas submarinas el límite exterior de la plataforma continental no excederá de 350 millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial”. El artículo 76, párrafo 7 establece cómo trazará el Estado ribereño el límite exterior de la plataforma continental cuando esta se extienda más allá de 200 millas marinas contadas desde las líneas de base (“mediante líneas rectas, cuya longitud no exceda de 60 millas marinas, que unan puntos fijos definidos por medio de coordenadas de latitud y longitud”). El párrafo 8 de ese mismo artículo también es de interés para el presente tema, ya que dispone que, cuando un Estado ribereño se proponga establecer los límites exteriores de su plataforma continental más allá de 200 millas marinas contadas desde las líneas de base, debe remitir información a la Comisión de Límites de la Plataforma Continental (establecida con arreglo al anexo II de la Convención), que “hará recomendaciones a los Estados ribereños sobre las cuestiones relacionadas

¹⁴³ “a) Para los efectos de esta Convención, el Estado ribereño establecerá el borde exterior del margen continental, dondequiera que el margen se extienda más allá de 200 millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial, mediante:

- i) una línea trazada, de conformidad con el párrafo 7, en relación con los puntos fijos más alejados en cada uno de los cuales el espesor de las rocas sedimentarias sea por lo menos el 1 % de la distancia más corta entre ese punto y el pie del talud continental; o
- ii) una línea trazada, de conformidad con el párrafo 7, en relación con puntos fijos situados a no más de 60 millas marinas del pie del talud continental.

b) Salvo prueba en contrario, el pie del talud continental se determinará como el punto de máximo cambio de gradiente en su base.

con la determinación de los límites exteriores de su plataforma continental”, y también que los límites de la plataforma “que determine un Estado ribereño tomando como base tales recomendaciones serán *definitivos y obligatorios*” (sin cursiva en el original). Por último, pero no por ello menos importante, el artículo 76, párrafo 9, también es relevante para el presente tema: “[e]l Estado ribereño depositará en poder del Secretario General de las Naciones Unidas cartas e información pertinente, incluidos datos geodésicos, que describan *de modo permanente* el límite exterior de su plataforma continental (sin cursiva en el original)”.

B. Efectos del desplazamiento de la línea de base como resultado de la elevación del nivel del mar

68. En el caso de una línea de base normal en la que, debido a la inundación permanente de las zonas costeras, se desplace la línea de bajamar en dirección a tierra y por ello cambie la configuración de la costa, si ha de trazarse una nueva línea de base, la posición de esta también se desplazará hacia tierra desde la posición de la línea de base anterior.

69. En el caso de una línea de base recta en la que los puntos¹⁴⁴ utilizados para trazar la línea de base queden permanentemente inundados debido a la elevación del nivel del mar, si ha de trazarse una nueva línea de base, la posición de esta también será en dirección a tierra con respecto a la anterior.

70. La misma reubicación de la línea de base hacia tierra se producirá en caso de inundación permanente de los puntos utilizados para trazar la línea de base cuando se trate de arrecifes, (regulados en el artículo 6 de la Convención), desembocaduras de ríos (artículo 9), bahías (artículo 10), elevaciones en bajamar (artículo 13) y líneas de base archipelágicas (artículo 47), como se describe en la sección A *supra*.

71. Si se traza una nueva línea de base en una posición en dirección a tierra (en comparación con la posición de la línea de base anterior), los límites en dirección al mar de los diversos espacios marítimos que se miden desde la línea de base también se moverán en el mismo sentido. Sobre la base de las reglas de la Convención expuestas en la sección A del presente capítulo, es lo que ocurre con el mar territorial, la zona contigua y la zona económica exclusiva. En el caso de las aguas interiores, en función del efecto de la elevación del nivel del mar en la configuración de la costa, su superficie se mantendrá (principalmente si se trata de líneas de base normales) o se reducirá (cuando se trate de líneas de base rectas).

72. En cuanto a la plataforma continental, la Convención dispone el mantenimiento de los límites exteriores de la plataforma continental en el artículo 76, párrafo 9, que establece que “el Estado ribereño depositará en poder del Secretario General de las Naciones Unidas cartas e información pertinente, incluidos datos geodésicos, que describan de modo permanente el límite exterior de su plataforma continental”. Por supuesto, en la Convención hay normas que prevén la representación de las líneas de base y los límites de los espacios marítimos en las cartas (o, como alternativa, listas de coordenadas geográficas de puntos en cada una de las cuales se indique específicamente el *datum* geodésico), así como su publicidad: véanse el artículo 16 relativo al mar territorial, el artículo 47, párrafos 8 y 9, relativo a las aguas archipelágicas, y el artículo 75, relativo a las zonas económicas exclusivas. Pero

¹⁴⁴ Tales como islas o, como se establece en el párrafo 4 del artículo 7 de la Convención, elevaciones en bajamar en que se hayan construido faros o instalaciones análogas que se encuentren constantemente sobre el nivel del mar o en los casos en que el trazado de líneas de base hacia o desde elevaciones que emerjan en bajamar haya sido objeto de un reconocimiento internacional general.

ninguna de estas normas prevé el carácter permanente de los límites de estas zonas marítimas. Esto significa que, en el caso de la plataforma continental, una vez que el Estado ribereño haya depositado las “cartas e información pertinente, incluidos datos geodésicos” que describan los límites exteriores de su plataforma continental, esa descripción será permanente y no podrá ser sustituida por otra. Así pues, por regla general, los límites exteriores de la plataforma continental no pueden verse afectados por los efectos de la elevación del nivel del mar en las líneas de base, siempre y cuando el Estado ribereño haya depositado las cartas y la información correspondientes¹⁴⁵.

73. Se plantea la cuestión de qué sucede si el Estado ribereño no ha depositado las cartas y la información pertinente, incluidos los datos geodésicos, que describen los límites exteriores de su plataforma continental. Dado que en ese caso no está asegurado el carácter permanente de los límites exteriores de la plataforma continental, esos límites podrán modificarse, también como consecuencia de la elevación del nivel del mar, cuando dependan de la posición de las líneas de base. De hecho, en el artículo 76, párrafo 1, de la Convención se establece que la plataforma continental se mide desde la línea de base hasta el borde exterior del margen continental, o bien hasta una distancia de 200 millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide el mar territorial. Además, según el artículo 76, párrafo 5, los límites exteriores de la plataforma continental pueden encontrarse a no más de 350 millas marinas de las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial o a no más de 100 millas marinas de la isóbata de 2.500 m. Por tanto, en caso de que el Estado ribereño no haya depositado “en poder del Secretario General de las Naciones Unidas cartas e información pertinente, incluidos datos geodésicos, que describan de modo permanente el límite exterior de su plataforma continental”, el límite marítimo de la plataforma continental no se verá afectado por el movimiento de la línea de base únicamente en el caso de que ese límite exterior se haya fijado según la regla del borde exterior del margen continental o según la de la isóbata de 2.500 m.

74. Otra disposición que regula el carácter permanente de los límites exteriores es el artículo 76, párrafo 8, en que se dispone que, cuando un Estado ribereño se proponga establecer los límites exteriores de su plataforma continental más allá de las 200 millas marinas contadas desde las líneas de base, esos límites serán definitivos y obligatorios si lo hace tomando como base las recomendaciones de la Comisión de Límites de la Plataforma Continental. Por tanto, los efectos de la elevación del nivel del mar sobre las líneas de base ya no podrán afectar a esos límites, una vez queden fijados de conformidad con esa disposición de la Convención.

75. Así pues, tras la aplicación de las disposiciones de la Convención antes mencionadas, los límites exteriores de la plataforma continental son permanentes, pero no los límites exteriores de la zona económica exclusiva. Si, debido a los efectos de la elevación del nivel del mar en las líneas de base, se traza una nueva línea de base en una posición más cercana a tierra, los límites exteriores de la zona económica exclusiva también se desplazarán en esa dirección. La Convención no establece que deba existir una coincidencia entre los límites exteriores de la plataforma continental con los de la zona económica exclusiva. En teoría, pueden existir diferencias, pero en la práctica, en la inmensa mayoría de los casos, el límite exterior de la plataforma continental y el de la zona económica exclusiva coinciden. Así, podrían darse situaciones en las que la superficie del agua que hay sobre una parte de la plataforma continental pertenezca a la alta mar. El régimen jurídico de la alta mar es muy distinto del de la plataforma continental (y del de la zona económica exclusiva) en lo que

¹⁴⁵ Véase, por ejemplo, David D. Caron, “When law makes climate change worse” (nota 141 *supra*), págs. 634 y 635.

respecta a los derechos del Estado ribereño, especialmente los “derechos de soberanía sobre la plataforma continental a los efectos de su exploración y de la explotación de sus recursos naturales”¹⁴⁶, mientras que el régimen jurídico de la zona económica exclusiva es bastante similar al de la plataforma continental. Esa situación puede crear dificultades al Estado ribereño en cuanto al ejercicio de sus derechos en relación con la plataforma continental, por lo que debe evitarse (como se señala más adelante en el capítulo IV). Este es otro argumento a favor de que se mantengan las líneas de base y los límites exteriores de las zonas marítimas que se miden desde aquellas.

76. En general, un desplazamiento en dirección a tierra de las líneas de base y los límites exteriores de los diversos espacios marítimos entraña cambios en el estatus y el régimen jurídico de las zonas marítimas: por ejemplo, parte de las aguas interiores pasan a convertirse en mar territorial, parte del mar territorial en zona contigua o en zona económica exclusiva, y parte de la zona económica exclusiva en alta mar¹⁴⁷, lo que tiene consecuencias en los derechos específicos del Estado ribereño y de terceros Estados, así como de sus nacionales (paso inocente, libertad de navegación y derechos de pesca, entre otros)¹⁴⁸. La elevación del nivel del mar también pone en peligro las líneas de base de un Estado archipelágico. Como resultado de la inundación de pequeñas islas o de arrecifes emergentes, la línea de base archipelágica existente podría verse afectada, lo que daría lugar a la pérdida del estatus de líneas de base de Estado archipelágico si la relación entre la superficie marítima y la superficie terrestre es de más de 9 a 1. Además, podría dar lugar a una desviación apreciable con respecto a la configuración general del archipiélago y afectar al criterio de distancia/porcentaje para las líneas de base archipelágicas, regulado en el artículo 47, párrafo 2, de la Convención¹⁴⁹.

77. Estas consecuencias se examinarán más adelante, en el capítulo IV de esta parte. A los efectos del presente capítulo, basta con señalar que dichas consecuencias afectan a la estabilidad, seguridad, certidumbre y previsibilidad jurídicas, así como al equilibrio entre los derechos del Estado ribereño y de terceros Estados en esas zonas marítimas, como subrayaron los Estados Miembros en sus declaraciones ante la Sexta Comisión (véanse los párrafos 18 y 23 *supra*).

78. La cuestión es si pueden interpretarse y aplicarse las disposiciones de la Convención con el fin de abordar esos efectos de la elevación del nivel del mar en las líneas de base, los límites exteriores de las zonas marítimas y los derechos en esas zonas. Especialistas en derecho internacional que se han ocupado del tema observan que la Convención se redactó en un momento en que la elevación del nivel del mar no se consideraba un problema del que tuviera que ocuparse el derecho del mar. Las

¹⁴⁶ Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, art. 77, párr. 1.

¹⁴⁷ Y parte de la plataforma continental pasa a formar parte del lecho marino internacional, en caso de que el Estado ribereño no haya depositado en poder del Secretario General de las Naciones Unidas cartas e información pertinente, incluidos datos geodésicos, que describan de modo permanente el límite exterior de su plataforma continental, lo que significa que el límite exterior de la plataforma continental se desplaza con la línea de base (excepto cuando este límite exterior se fije sobre la base de la regla del borde exterior del margen continental o de la regla de la isóbata de 2.500 m).

¹⁴⁸ Véase, por ejemplo, Sarra Sefrioui, “Adapting to sea level rise: a law of the sea perspective”, en Gemma Andreone (ed.), *The Future of the Law of the Sea*. (Springer International, 2017) págs. 3 a 22, en particular, págs. 10 y 16 (“aplicando el enfoque de las líneas de base móviles, si las líneas de base no están indicadas en cartas de gran escala, las cartas de navegación no serían precisas a la hora de determinar los límites y fronteras marítimos y los buques no sabrían exactamente en qué zona navegan y a qué derechos están sujetos (derecho de paso inocente o derechos de pesca, entre otros)”).

¹⁴⁹ Véase, por ejemplo, Stuart Kaye, “The Law of the Sea Convention and sea level rise after the *South China Sea Arbitration*”, *International Law, Studies Series, US Naval War College*, vol. 93 (2017), págs. 423 y ss., en especial págs. 433 a 436.

únicas disposiciones que se refieren expresamente a la permanencia son las relativas a la plataforma continental (ya tratadas anteriormente) y la regulación en el artículo 7, párrafo 2, de la situación en que la línea de la costa sea muy inestable debido a la existencia de un delta y otros accidentes naturales (que se examinará más adelante). Esto ha llevado a que la Convención se interprete en el sentido de que los límites exteriores del mar territorial, la zona contigua y la zona económica exclusiva son móviles¹⁵⁰. No obstante, es muy importante subrayar que la Convención no indica expresamente que el Estado ribereño deba trazar nuevas líneas de base, reconocerlas (de conformidad con el artículo 5 de la Convención)¹⁵¹ o notificarlas (de conformidad con el artículo 16 de la Convención) cuando las condiciones costeras cambien; la misma observación es válida igualmente en referencia a los nuevos límites exteriores de las zonas marítimas (que se desplazan cuando lo hacen las líneas de base)¹⁵². Además, cabe señalar que la obligación que se establece en el artículo 16 de que el Estado ribereño señale en las cartas las líneas de base para medir la anchura del mar territorial o los límites “que de ellas se desprendan” (o utilice listas de coordenadas geográficas de puntos en cada una de las cuales se indique específicamente el *datum* geodésico) y dé “la debida publicidad a tales cartas o listas de coordenadas geográficas”, y que deposite ejemplares de ellas en poder del Secretario General de las Naciones Unidas, únicamente es de aplicación en el caso de las líneas de base rectas (artículo 7), las desembocaduras de ríos (artículo 9) y las bahías (artículo 10). Así pues, esa obligación no existe para las líneas de base normales¹⁵³.

79. La interpretación de la Convención en el sentido de que las líneas de base (y, por consiguiente, los límites exteriores de las zonas marítimas) son, por lo general,

¹⁵⁰ Véase, por ejemplo, David D. Caron, “When law makes climate change worse” (nota 141 *supra*), págs. 635 y 636: “la Convención de 1982 parece disponer que... el límite exterior de la zona económica exclusiva, la zona contigua y el mar territorial son móviles, en el sentido de que se desplazarán con las líneas de base a partir de las cuales se miden. Al parecer, la conferencia de expertos que se reunió a lo largo de la década de 1970 no previó que podría haber un retroceso significativo del litoral en todo el mundo”.

¹⁵¹ Según el artículo 5, “la línea de base normal para medir la anchura del mar territorial es la línea de bajamar a lo largo de la costa, *tal como aparece marcada* mediante el signo apropiado en cartas a gran escala *reconocidas* oficialmente por el Estado ribereño” (sin cursiva en el original), lo que significa que el Estado ribereño tiene que indicar la línea de bajamar en esas cartas y reconocerlas oficialmente para que se asuma una nueva línea de base.

¹⁵² Véanse, por ejemplo, Rosemary Rayfuse, “International law and disappearing states: utilising maritime entitlements to overcome the statehood dilemma”, Universidad de Nueva Gales del Sur, Law Research Paper núm. 52 (2010), pág. 3; Alfred H. A. Soons, “The effects of a rising sea level on maritime limits and boundaries” *Netherlands International Law Review*, vol. 37, (1990) págs. 207 a 232, en especial págs. 216 a 218; Caron “When law makes climate change worse” (nota 141 *supra*), pág. 634: “[En la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar] no se establece expresamente que los límites se desplacen con las líneas de base. No obstante, se deduce por inferencia negativa”.

¹⁵³ Varios autores, como Clive Schofield y David Freestone (“Options to protect coastlines and secure maritime jurisdictional claims in the face of global sea level rise” en Michael B. Gerrard y Gregory E. Wannier (eds.), *Threatened Island Nations: Legal Implications of Rising Seas and a Changing Climate* (Cambridge, Cambridge University Press, 2013), págs. 141 a 165, (de donde se toman las siguientes citas)) sugieren, basándose en la redacción del artículo 5 de la Convención (en que se menciona la “línea de bajamar a lo largo de la costa, tal como aparece marcada mediante el signo apropiado en *cartas a gran escala reconocidas oficialmente* por el Estado ribereño” (sin cursiva en el original), que “el requisito fundamental es que la carta sea reconocida por los Estados ribereños”. En este caso, “si los Estados no actualizan sus cartas para reflejar la pérdida de territorio terrestre o de puntos de base”, pueden congelar sus líneas de base. No obstante, señalan que “una política de no actualización de las cartas de navegación podría acarrear peligros para los marineros, ya que con el paso del tiempo las cartas oficiales resultan cada vez más inexactas”. *No obstante, el problema se podría resolver con un sistema doble de cartas oficiales para fines de jurisdicción marítima y cartas de navegación, respectivamente* “. *Ibid.*, págs. 21 y 22 (sin cursiva en el original).

movibles no responde a las preocupaciones de los Estados Miembros motivadas por los efectos de la elevación del nivel del mar y la consiguiente necesidad de preservar la estabilidad, seguridad, certidumbre y previsibilidad jurídicas. La única excepción expresa en la Convención a este carácter móvil de las líneas de base —aparte de la de carácter permanente de la plataforma continental tras el depósito en poder del Secretario General de las Naciones Unidas de cartas e información pertinente, incluidos datos geodésicos, que describan sus límites exteriores— se encuentra en el artículo 7, párrafo 2: “[e]n los casos en que, por la existencia de un delta y de otros accidentes naturales, la línea de la costa sea muy inestable, los puntos apropiados pueden elegirse a lo largo de la línea de bajamar más alejada mar afuera y, aunque la línea de bajamar retroceda ulteriormente, las líneas de base rectas seguirán en vigor hasta que las modifique el Estado ribereño de conformidad con esta Convención”. Aunque ha habido intentos notables por parte de estudiosos de defender el uso de esta disposición para responder a las preocupaciones por la elevación del nivel del mar en general¹⁵⁴, la opinión mayoritaria es que este texto solo es aplicable a situaciones en las que hay deltas¹⁵⁵.

80. Otra posible opción sugerida por académicos para recurrir a las disposiciones vigentes de la Convención a fin de hacer frente a los efectos de la elevación del nivel del mar en las líneas de base es la interpretación de las disposiciones del artículo 7 relativas a las líneas de base rectas. Se argumenta que:

[a] diferencia de las líneas de base normales, que en cualquier punto pueden verse afectadas por la elevación del nivel del mar, las líneas de base rectas solo son vulnerables a los cambios en los puntos que las anclan a la tierra. Incluso si hay algún avance en dirección a tierra de la línea de bajamar en algunos de esos puntos, en los sistemas de líneas de base rectas no existe un límite en cuanto a la longitud de las líneas que pueden trazarse. Así, se podría extender la línea existente para alcanzar la nueva línea de bajamar.

Por lo general, las líneas de base rectas trazadas entre puntos establecidos en rocas costeras no se verán afectadas significativamente por la elevación del nivel del mar¹⁵⁶.

Además, se argumenta que cabe aplicar con ese propósito el artículo 7, párrafo 4, según el cual se pueden trazar líneas de base hacia y desde elevaciones en bajamar en que se hayan construido faros o instalaciones análogas que se mantengan permanentemente por encima del nivel del mar, o en los casos en que esas líneas de base hayan sido objeto de un reconocimiento internacional general (“[a]sí, en los casos en que antiguas islas todavía fueran visibles en bajamar y *el anterior sistema de líneas de base rectas del Estado hubiera logrado reconocimiento internacional*,

¹⁵⁴ Véase Victor Prescott y Eric Bird, “The influence of rising sea levels on baselines from which national maritime claims are measured and an assessment of the possibility of applying article 7 (2) of the 1982 Convention on the Law of the Sea to offset any retreat of the baseline”, en Carl Grundy-Warr (ed.), *International Boundaries and Boundary Conflict Resolution, Proceedings of 1989 IBRU Conference* (Durham, Universidad de Durham, 1990), pág. 279, citado por Caron “When law makes climate change worse (nota 141 *supra*), pág. 635; así como Samuel Pyeatt Menefee, “‘Half seas over’: The impact of sea level rise on international law and policy”, *UCLA Journal of Environmental Law and Policy* (1990), págs. 175 a 218, en especial pág. 205.

¹⁵⁵ El texto del artículo 7, párrafo 2, se basaba en una propuesta de Bangladesh que sufrió numerosos cambios durante las negociaciones. Si bien en algún momento el texto incluyó la expresión “delta u otros accidentes naturales”, al final se acordó la forma actual (“delta y otros accidentes naturales”), que limita claramente su aplicación a las situaciones en las que hay un delta (aunque algunos autores señalan que la versión en ruso de la Convención incluye la palabra “o” en lugar de “y”). Véase, por ejemplo, Prescott y Bird, “The influence of rising sea levels on baselines...” (véase la nota anterior), págs. 288 a 291,

¹⁵⁶ *Ibid.*, pág. 190, citado por Menefee, “‘Half seas over’” (véase la nota 154 *supra*), pág. 206.

nada cambiaría”)¹⁵⁷, así como el artículo 7, párrafo 5, en virtud del cual, “al trazar determinadas líneas de base podrán tenerse en cuenta los intereses económicos propios de la región de que se trate cuya realidad e importancia estén claramente demostradas por un uso prolongado”, lo que “podría decirse que prevé que se mantengan las líneas de base que unen determinados puntos sumergidos por efecto de la elevación del nivel del mar”¹⁵⁸. Pero los mismos autores admiten que esas soluciones basadas en la aplicación de las disposiciones de la Convención relativas a las líneas de base rectas no son eficientes cuando la elevación del nivel del mar es significativa¹⁵⁹.

81. El Comité sobre las Líneas de Base de la Asociación de Derecho Internacional, en su informe final adoptado en la Conferencia de Sofía de 2012, llegó a la conclusión de que “la línea de base normal es movable” y, por consiguiente, “si la línea de base legal cambia con las ampliaciones mar adentro de la línea de bajamar real provocadas por el hombre, también debe cambiar con las contracciones hacia tierra firme de la línea de bajamar real”¹⁶⁰. Asimismo, en el informe se dice que “el derecho vigente de la línea de base normal es de aplicación en los casos de alteración significativa de las costas debido a ganancias y pérdidas territoriales. Los Estados ribereños pueden proteger y preservar su territorio con refuerzos físicos, pero no mediante la ficción jurídica de una línea trazada que no representa la línea de la marea baja real”¹⁶¹.

82. Esa posición no responde a las preocupaciones de los Estados Miembros afectados por la elevación del nivel del mar ni a la necesidad de preservar la estabilidad, seguridad, certidumbre y previsibilidad jurídicas. Por ese motivo, en la Conferencia que celebró en Sídney en 2018, la Asociación de Derecho Internacional aprobó una propuesta sobre esta cuestión formulada por su Comité sobre el Derecho Internacional y la Elevación del Nivel del Mar y recogida en la resolución 5/2008, en la que se dice que, “por motivos de seguridad y estabilidad jurídicas, siempre que las líneas de base y los límites exteriores de las zonas marítimas de un Estado ribereño o archipelágico hayan sido debidamente determinados de conformidad con la Convención sobre el Derecho del Mar de 1982, no puede exigirse una nueva modificación de esas líneas de base y esos límites en caso de que la variación del nivel del mar afecte a la realidad geográfica del litoral”¹⁶². En la resolución también se confirmaba que “las recomendaciones del Comité relativas al mantenimiento de los derechos marítimos están condicionadas a que las reclamaciones marítimas existentes del Estado ribereño se hayan formulado de conformidad con los requisitos de la Convención sobre el Derecho del Mar de 1982 y hayan sido debidamente publicadas o notificadas al Secretario General de las Naciones Unidas, de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Convención, antes de que tengan lugar cambios físicos en la línea costera como consecuencia de la elevación del nivel del mar”¹⁶³.

83. Como se ha señalado anteriormente, existe un alto grado de coincidencia en las posiciones expresadas por los Estados Miembros en sus comunicaciones a la Comisión, en respuesta a la solicitud de práctica estatal, así como en las declaraciones de los Estados ante la Sexta Comisión con respecto a la necesidad de preservar la estabilidad, seguridad, certidumbre y previsibilidad jurídicas en relación con el presente tema. También ofrecen ejemplos claros de práctica estatal que, por una parte,

¹⁵⁷ Menefee, ““Half seas over”” (véase la nota 154 *supra*), pág. 207.

¹⁵⁸ *Ibid.*

¹⁵⁹ *Ibid.*

¹⁶⁰ Informe final del Comité sobre las Líneas de Base con arreglo al Derecho Internacional del Mar, de la Asociación de Derecho Internacional (véase la nota 116 *supra*), págs. 422 y 426.

¹⁶¹ *Ibid.*, pág. 424.

¹⁶² Asociación de Derecho Internacional, resolución 5/2018 (véase la nota 119 *supra*).

¹⁶³ *Ibid.*

se refieren al establecimiento de líneas de base fijas (y límites exteriores de las zonas marítimas) y, por otra, a la protección física de sus costas frente a los efectos de la elevación del nivel del mar (la cuestión de los aspectos jurídicos de la protección física se examina en la tercera parte de este documento).

84. Por ejemplo, en su comunicación a la Comisión, Maldivas afirma claramente que:

una vez que un Estado haya determinado el alcance de sus derechos marítimos de conformidad con [la Convención] y depositado las cartas o las coordenadas geográficas correspondientes en poder del Secretario General de las Naciones Unidas, como ha hecho Maldivas, esos derechos quedan establecidos y no se verán alterados por ningún cambio físico posterior en la geografía de un Estado como resultado de la elevación del nivel del mar. Maldivas adopta esta posición por dos razones fundamentales: a) es una posición sumamente coherente con los principios de estabilidad y certidumbre del derecho internacional, y b) las consideraciones de equidad y justicia requieren que se protejan los derechos marítimos de los pequeños Estados insulares en desarrollo, teniendo en cuenta especialmente su particular vulnerabilidad al cambio climático.

...

Los derechos marítimos determinados de conformidad con [la Convención] han de ser estables, independientemente de la elevación del nivel del mar... Los principios de estabilidad y certidumbre del derecho internacional requieren que los derechos marítimos no se vean afectados por la elevación del nivel del mar¹⁶⁴.

Maldivas también ha adoptado “medidas para la fortificación de las zonas costeras en un intento de proteger las islas y las comunidades de la elevación del nivel del mar”¹⁶⁵, lo que “pone de manifiesto el compromiso de Maldivas de preservar su territorio terrestre, así como sus derechos marítimos, a pesar de los elevados costos y las dificultades técnicas de esos proyectos”¹⁶⁶.

85. En su comunicación a la Comisión, los Estados Federados de Micronesia, si bien hicieron suyas las observaciones formuladas por el Foro de las Islas del Pacífico (véase más adelante), también presentaron una copia de un conjunto de observaciones incluidas por Micronesia cuando, el 24 de diciembre de 2019, depositaron en poder del Secretario General de las Naciones Unidas cartas y listas de coordenadas geográficas de puntos correspondientes a los Estados Federados de Micronesia, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 16, párrafo 2, y el artículo 75, párrafo 2, de la Convención. Los Estados Federados de Micronesia afirman en esas observaciones que “entienden que no están obligados a seguir revisando las zonas marítimas reflejadas en el presente depósito oficial de cartas y listas de coordenadas geográficas de puntos, trazadas con arreglo a [la Convención], y tienen la intención de mantener esas zonas marítimas de conformidad con ese entendimiento, no obstante la elevación del nivel del mar provocada por el cambio climático”¹⁶⁷.

¹⁶⁴ Comunicación de las Maldivas, remitida a las Naciones Unidas por medio de la nota verbal núm. 2019/UN/N/50 de 31 de diciembre de 2019, pág. 9, que puede consultarse en https://legal.un.org/ilc/guide/8_9.shtml#govcoms.

¹⁶⁵ *Ibid.*, pág. 8: “El ejemplo más destacado es la construcción de la isla artificial, Hulhumalé, que se ha construido junto a la capital Malé. La isla se ha construido a 2,1 m sobre el nivel del mar (60 cm más que la elevación normal de la isla, que es de 1,5 m) para tener en cuenta la futura elevación del nivel del mar”.

¹⁶⁶ *Ibid.*

¹⁶⁷ Comunicación de los Estados Federados de Micronesia, remitida a las Naciones Unidas por medio de la nota verbal núm. FSMUN 058-2019 de 27 de diciembre de 2019.

86. El Foro de las Islas del Pacífico, en una comunicación a la Comisión en nombre de sus Estados miembros¹⁶⁸ que es pertinente para poner de manifiesto la práctica regional de los Estados, subraya que

[e]l mantenimiento de las zonas marítimas existentes y los derechos que de ellas se derivan es esencial. Ya en 2010, los dirigentes del [Foro de las Islas del Pacífico] se comprometieron a que, ante la elevación del nivel del mar, preservarían los derechos de sus miembros en relación con las zonas marítimas¹⁶⁹.

...

En su reunión de agosto de 2019, celebrada en Tuvalu, los dirigentes del [Foro de las Islas del Pacífico] también recabaron el compromiso de todos [sus] miembros de realizar un esfuerzo colectivo, entre otras cosas, para desarrollar el derecho internacional, con el fin de que, una vez que las zonas marítimas de un miembro del [Foro] quedaran delimitadas de conformidad con [la Convención], no pudieran ser cuestionadas ni verse reducidas como resultado de la elevación del nivel del mar y el cambio climático¹⁷⁰.

Los miembros del [Foro de las Islas del Pacífico] también están a favor de que las zonas marítimas sean estables por razones prácticas. Para obtener datos pertinentes, y después trazar las líneas de base y los límites exteriores de las zonas marítimas y declararlos, se requieren mucho tiempo y recursos. Esta realidad excluye la posibilidad de una revisión periódica, que en cualquier caso no se requiere en virtud de [la Convención], ya que es responsabilidad del Estado ribereño marcar o mostrar las líneas de base y establecer los límites exteriores de las zonas marítimas, entre otras cosas mediante “cartas a gran escala reconocidas oficialmente por el Estado ribereño”. La realización de revisiones periódicas representaría una carga considerable para los Estados, desde el punto de vista administrativo es costosa y perturbadora, y generaría más incertidumbre en relación con las zonas marítimas y los derechos asociados, lo cual iría en detrimento de un importante objetivo de [la Convención]¹⁷¹.

...

Los miembros del [Foro de las Islas del Pacífico] también han procurado la estabilidad de las zonas marítimas definiendo los límites exteriores de sus plataformas continentales más allá de las 200 millas marinas y remitiéndose a procesos neutrales de toma de decisiones en el marco de [la Convención]. Los miembros del [Foro] han presentado información a la Comisión de Límites de

¹⁶⁸ Australia, Fiji, Islas Marshall, Islas Salomón, Kiribati, Micronesia (Estados Federados de), Nauru, Nueva Zelanda, Palau, Papua Nueva Guinea, Samoa, Tonga, Tuvalu y Vanuatu.

¹⁶⁹ Comunicación del Foro de las Islas del Pacífico, remitida mediante carta de fecha 30 de diciembre de 2019 del Representante Permanente de Tuvalu ante las Naciones Unidas, en nombre de los miembros del Foro de las Islas del Pacífico, pág. 2 (puede consultarse en https://legal.un.org/ilc/guide/8_9.shtml#govcoms), en la que se cita Cristelle Pratt y Hugh Govan, “Our sea of islands, our livelihoods, our Oceania – Framework for a Pacific Oceanscape: a catalyst for implementation of ocean policy” (2010) (puede consultarse en www.forumsec.org/wp-content/uploads/2018/03/Framework-for-a-Pacific-Oceanscape-2010.pdf).

¹⁷⁰ *Ibid.*, en que se cita el comunicado de la 50ª reunión de dirigentes del Foro de las Islas del Pacífico, celebrada en Funafuti (Tuvalu) del 13 al 16 de agosto de 2019, documento PIF(19)14 (puede consultarse en www.forumsec.org/wp-content/uploads/2019/08/50th-Pacific-Islands-Forum-Communique.pdf); Declaración de Palau “The Ocean: Life and Future”: Charting a course to sustainability (1 de agosto de 2014). Puede consultarse en www.hokulea.com/wp-content/uploads/2016/08/Palau-Declaration-on-The-Ocean-Life-and-Future.pdf.

¹⁷¹ *Ibid.*

la Plataforma Continental (CLCS) en diez ocasiones¹⁷². Es importante señalar en este contexto que en el artículo 76, párrafo 8, de [la Convención], se dispone que los límites exteriores de la plataforma continental establecidos por un Estado ribereño sobre la base de las recomendaciones de la Comisión de Límites de la Plataforma Continental serán definitivos y obligatorios¹⁷³.

...

Recientemente, la práctica de los Estados miembros del [Foro de las Islas del Pacífico] ha cambiado, de modo que, en lugar de utilizar cartas náuticas como método único o principal para señalar la ubicación de las líneas de base normales, de estrechos o de archipiélagos y los límites exteriores de las zonas marítimas, ahora emplean coordenadas geográficas que especifican puntos de la línea de base y los límites exteriores... La descripción de las líneas de base y los límites de las zonas marítimas por este medio resulta más precisa y segura en lo que respecta a los derechos y responsabilidades de los Estados ribereños y terceros Estados¹⁷⁴.

87. La práctica estatal señalada por Qatar en sus comunicaciones a los copresidentes del Grupo de Estudio por conducto de la Organización Jurídica Consultiva Asiático-Africana¹⁷⁵ (véase el párrafo 55 *supra*) muestra que a este Estado también le preocupan los efectos de la elevación del nivel del mar y, a fin de abordar este fenómeno, emprendió una serie de investigaciones, estudios y planes para proteger físicamente su costa, así como “la plantación de más de 100.000 mangles” y la planificación de infraestructuras para hacer frente a la posibilidad de una elevación del nivel del mar en el futuro. En la comunicación de la República Árabe Siria, realizada también a través de la Organización Jurídica Consultiva Asiático-Africana, se incluye información similar. En la comunicación remitida por Singapur a la Comisión se menciona que:

[a] nivel nacional, hemos puesto en marcha una estrategia para proteger Singapur de la amenaza de la elevación del nivel del mar... También estamos desarrollando estrategias a largo plazo para proteger las costas de Singapur de la elevación del nivel del mar. Las medidas de protección costera incluyen iniciativas de ingeniería, como la construcción de malecones y diques, y se complementan con iniciativas con base en la naturaleza, como la restauración activa de manglares... Esta labor general de construcción de defensas costeras en toda la isla podría tener un coste de 100.000 millones de dólares o superior a este en los próximos 50 a 100 años¹⁷⁶.

88. En la comunicación del Reino Unido a la Comisión se destaca que “la legislación por la que se establece el Mar Territorial del [país]... prevé líneas de base móviles” de conformidad con la Convención¹⁷⁷. A su vez, en su comunicación a la Comisión, los Países Bajos informan de que también utilizan un sistema de líneas de

¹⁷² Australia (15 de noviembre de 2004); Islas Cook (16 de abril de 2009); Nueva Zelandia (19 de abril de 2006); Fiji (20 de abril de 2009); Estados Federados de Micronesia, Papua Nueva Guinea e Islas Salomón (5 de mayo de 2009); Palau (8 de mayo de 2009); Tonga (11 de mayo de 2009); Francia, Nueva Zelandia y Tuvalu (7 de diciembre de 2012); Kiribati (24 de diciembre de 2012); Micronesia (Estados Federados de) (30 de agosto de 2013).

¹⁷³ Comunicación del Foro de las Islas del Pacífico (véase la nota 169 *supra*), págs. 3 y 4.

¹⁷⁴ *Ibid.*, pág. 4.

¹⁷⁵ En poder de la División de Codificación.

¹⁷⁶ Comunicación de Singapur, remitida a las Naciones Unidas mediante la nota verbal núm. SMUN 054/2020 de 5 de febrero de 2020, párrs. 6 y 7. Puede consultarse en https://legal.un.org/ilc/guide/8_9.shtml#govcoms.

¹⁷⁷ Comunicación del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, remitida a las Naciones Unidas mediante la nota verbal núm. 007/2020 de 10 de enero de 2020. Puede consultarse en https://legal.un.org/ilc/guide/8_9.shtml#govcoms.

base móviles¹⁷⁸. Hablan además de las medidas de protección física de su costa, que tienen repercusiones en las líneas de base y los límites exteriores de sus zonas marítimas (entre otras, su desplazamiento mar adentro)¹⁷⁹. Rumania, en su comunicación a la Comisión, informa de que su legislación nacional¹⁸⁰ incluye una disposición según la cual “[e]n caso de evoluciones objetivas que afectan a los puntos entre los que se trazan las líneas de base rectas, las coordenadas de los nuevos puntos se establecen por decisión gubernamental”, lo que puede interpretarse como la descripción de un sistema de líneas de base móviles (aunque es muy poco probable que exista una relación entre esta disposición y la elevación del nivel del mar, dado que el Mar Negro es semicerrado y está menos expuesto a este fenómeno)¹⁸¹. Los Estados Unidos, en su comunicación a la Comisión, informan de que:

[c]on arreglo al derecho internacional vigente, las líneas de base costeras son generalmente móviles, lo que significa que si la línea de bajamar a lo largo de la costa se desplaza (ya sea en dirección a tierra o mar adentro), pueden verse afectados los límites exteriores de las zonas marítimas del Estado ribereño.

Los Estados Unidos realizan periódicamente estudios de sus costas y evalúan posibles cambios, como resultado de ello, en sus líneas de base. Para los desplazamientos que no sean de carácter mínimo (es decir, los de más de 500 m), existe un comité interinstitucional encargado de las líneas de base que revisa y aprueba cualquier cambio que se produzca en las líneas de base de los Estados Unidos. En estos casos, cualquier cambio conexo en los límites exteriores de las zonas marítimas se refleja también en las cartas oficiales. Asimismo, el comité encargado de las líneas de base revisa y aprueba las líneas de cierre, como las que se trazan en las bocas de las bahías y las desembocaduras de los ríos¹⁸².

89. Las declaraciones sobre este tema de los Estados Miembros en la Sexta Comisión también muestran la práctica estatal (en el presente documento ya se han

¹⁷⁸ Comunicación de los Países Bajos, remitida a las Naciones Unidas mediante la nota verbal núm. DC2-0566 de 27 de diciembre de 2019, pág. 3 (puede consultarse en https://legal.un.org/ilc/guide/8_9.shtml#govcoms): “El Mar del Norte meridional es un mar relativamente poco profundo cuyo fondo marino tiene un comportamiento dinámico. Las líneas de base normales se trazan a partir de la línea de bajamar a lo largo de la costa, en relación con el cero hidrográfico de la mayor bajamar astronómica que se publica en las cartas oficiales. Debido a la alta frecuencia de los reconocimientos y a que el fondo marino es dinámico, el comportamiento de la línea de bajamar también es dinámico. Además, las elevaciones en bajamar situadas a menos de 12 millas marinas aparecen y desaparecen, lo que causa más cambios en la determinación de las líneas de base normales. *Cuando esos cambios se producen a una distancia superior a 0,1 millas marinas, las líneas de base normales se ajustan en consecuencia.* Cuando se publica avisos a los navegantes o una nueva edición de una carta, se incluyen las líneas de base normales recién ajustadas y los límites del mar territorial asociados” (sin cursiva en el original).

¹⁷⁹ *Ibid.*: “Al encontrarse los Países Bajos situados en gran parte a una altitud inferior al nivel medio del mar, la defensa costera es muy importante. En los últimos años, se realizaron varios proyectos de envergadura que tuvieron un gran impacto en las líneas de base de la costa neerlandesa. El primero... es la construcción de Maasvlakte 2, una extensión del puerto de Rotterdam sobre terrenos ganados al Mar del Norte. Como resultado de esta construcción, el límite exterior del mar territorial se amplió casi 3 millas. El segundo proyecto... que tuvo incidencia en las líneas de base de los Países Bajos es el Motor de Arena (“Zandmotor” en neerlandés). Cerca de la ciudad de La Haya, en la playa y frente a ella se colocó una gran cantidad de arena, que se extiende casi un kilómetro desde la costa original”.

¹⁸⁰ Artículo 2, párrafo 3, de la Ley núm. 17/1990 relativa al régimen jurídico de las aguas interiores, el mar territorial y la zona contigua de Rumania.

¹⁸¹ Comunicación de Rumania, remitida a las Naciones Unidas mediante la nota verbal núm. 84 de 9 de enero de 2020. Puede consultarse en https://legal.un.org/ilc/guide/8_9.shtml#govcoms.

¹⁸² Comunicación de los Estados Unidos, remitida a las Naciones Unidas mediante nota verbal de 18 de febrero de 2020, págs. 1 y 2. Puede consultarse en https://legal.un.org/ilc/guide/8_9.shtml#govcoms.

expuesto las declaraciones en las que se subrayaba el apoyo de los Estados Miembros a la estabilidad y la seguridad jurídicas en relación con el tema, y no volverán a repetirse). Todas las declaraciones en las que se abordó la cuestión de las líneas de base (y los límites de las zonas marítimas) abogaron por la solución de las líneas de base fijas o por el mantenimiento de la posición de las zonas marítimas y de los derechos marítimos. En cambio, no hubo ninguna declaración a favor del empleo de un sistema de líneas de base movibles. En algunas declaraciones se informó también de las medidas adoptadas o previstas por los respectivos Estados para la protección física de sus costas, y que también tienen por objeto preservar las líneas de base y, en consecuencia, los límites exteriores de las zonas marítimas que se miden a partir de las líneas de base.

90. En su declaración de 2018, Australia¹⁸³ recomendó a la Comisión que se basara “en la práctica sustantiva de los Estados de la región del Pacífico y de otros lugares que han trabajado arduamente para trazar los puntos de base, las líneas de base y los límites exteriores de sus zonas marítimas, de conformidad con la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar”.

91. En su declaración de 2019, Belice¹⁸⁴ se mostraba partidaria de las líneas de base fijas: “El avance hacia la adopción de líneas de base fijas se ajusta al derecho internacional vigente. Varios pequeños Estados insulares en desarrollo han definido sus líneas de base, de acuerdo con lo establecido en el artículo 5 de la Convención, como las marcadas ‘en cartas a gran escala reconocidas oficialmente por el Estado ribereño’”. El propio Belice seguía reconociendo la importancia de las cartas náuticas oficiales para determinar la ubicación exacta de sus líneas de base. “Si las cartas náuticas oficiales, y no la línea de bajamar real, pueden servir como prueba concluyente de las líneas de base, las líneas de base legales solo cambiarán cuando se actualicen sus posiciones en esas cartas. Esa práctica otorga los Estados ribereños un mayor grado de control en el mantenimiento de sus derechos marítimos”. Las líneas de base fijas eran el siguiente paso en el camino que la práctica estatal ya había comenzado a recorrer.

92. En su declaración de 2019, Papua Nueva Guinea¹⁸⁵ informó de que el 4 de abril de 2019 había remitido al Secretario General de las Naciones Unidas sus nuevas cartas de delimitación de fronteras marítimas y su lista de coordenadas geográficas revisada y subrayó, a ese respecto, que “los Estados afectados deben poder conservar sus derechos existentes sobre las zonas marítimas”, a pesar de la elevación del nivel del mar. Cuba señaló en su declaración de 2019¹⁸⁶ que el plan estatal de 2017 para enfrentar el cambio climático incluía medidas para “combatir o mitigar el impacto de la pérdida de costas producida por la elevación del nivel del mar”. Entre esas medidas, figuraban “el reforzamiento de algunas áreas del litoral”, y que “modificar las líneas de base... tendría un impacto negativo en los pequeños Estados insulares en desarrollo... amén de la respectiva inseguridad jurídica”.

93. En su declaración de 2018, Nueva Zelandia¹⁸⁷ afirmó lo siguiente: “Como ha señalado... la Primera Ministra de Nueva Zelandia ‘las líneas de base y las fronteras marítimas de los Estados ribereños no tendrían que cambiar a causa de la elevación del nivel del mar provocada por el ser humano’”. En su declaración de 2019, Nueva Zelandia¹⁸⁸ afirmó que se había “comprometido a colaborar con asociados para garantizar que, ante los cambios en el litoral, se protejan las zonas marítimas de los

¹⁸³ Australia (A/C.6/73/SR.23, párr. 76).

¹⁸⁴ Belice (A/C.6/74/SR.30, párr. 70).

¹⁸⁵ Papua Nueva Guinea (*ibid.*, párr. 19).

¹⁸⁶ Cuba (A/C.6/74/SR.25, párr. 23).

¹⁸⁷ Nueva Zelandia (A/C.6/73/SR.22, párr. 5).

¹⁸⁸ Nueva Zelandia (A/C.6/74/SR.26, párr. 87).

Estados ribereños”. También recordó que en la Reunión de Dirigentes del Foro de las Islas del Pacífico, celebrada en Tuvalu en agosto de 2019, se había asumido el firme compromiso de “realizar un esfuerzo colectivo, que abarcaba el desarrollo del derecho internacional, a fin de garantizar que después de que se hubieran delimitado las zonas marítimas de un miembro del Foro de conformidad con [la Convención], no se pudieran impugnar o reducir esas zonas como consecuencia de la elevación del nivel del mar y el cambio climático”.

94. Jamaica¹⁸⁹, en su declaración de 2019, mencionó las propuestas presentadas en el informe de 2018 de la Asociación de Derecho Internacional, según las cuales debían mantenerse las líneas de base y los límites exteriores de las zonas marítimas y no era necesario que se volvieran a calcular en caso de que las variaciones del nivel del mar afectaran a la realidad geográfica del litoral. Asimismo, recordó la declaración formulada por el Grupo de Líderes Polinesios el 16 de julio de 2015 (Declaración de Taputapuātea sobre el Cambio Climático)¹⁹⁰ y la declaración de marzo de 2018 de ocho dirigentes de las islas del Pacífico (Compromiso de Delap: “Asegurar la riqueza común de los océanos reconfigurando el futuro para controlar las pesquerías”)¹⁹¹, en que se pide “la aceptación a perpetuidad de líneas de base definidas, con independencia de las posibles repercusiones de la elevación del nivel del mar”. Asimismo, Jamaica informó de que había iniciado una labor de calado para hacer frente a la erosión costera.

95. Fiji, hablando en nombre de los pequeños Estados insulares en desarrollo del Pacífico (Fiji, Islas Salomón, Kiribati, Micronesia (Estados Federados de), Nauru, Palau, Papua Nueva Guinea, Samoa, Tonga, Tuvalu y Vanuatu)¹⁹², también recordó en su declaración de 2019 la Reunión de Dirigentes del Foro de las Islas del Pacífico celebrada en Tuvalu en agosto de 2019, e hizo un llamamiento a otros “Estados Miembros a reconocer la necesidad de mantener las zonas marítimas y los derechos derivados de ellas después de que esas zonas hayan sido delimitadas de conformidad con la Convención”. La declaración que hizo Tuvalu en 2019, hablando en nombre de los miembros del Foro de las Islas del Pacífico que tienen misiones permanentes ante las Naciones Unidas¹⁹³, iba en la misma dirección: refiriéndose al llamamiento de la reunión de Tuvalu de agosto de 2019, subrayó que el objetivo de los Estados del Pacífico era asegurar que sus zonas marítimas y los derechos que de ellas se derivaban no se vieran cuestionados ni mermados como resultado de la elevación del nivel del mar, e instó a los “Estados Miembros a reconocer la necesidad de mantener las zonas marítimas y los derechos derivados de ellas después de que esas zonas hubieran sido delimitadas de conformidad con la Convención”.

96. Tailandia¹⁹⁴, en la intervención que hizo en 2019, afirmó que “los derechos existentes deben respetarse para mantener la paz, la estabilidad y las relaciones de amistad entre los países... Los derechos de los Estados Miembros en relación con las zonas y fronteras marítimas establecidas con arreglo a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar han de protegerse”.

97. El Canadá¹⁹⁵, en su declaración de 2019, recomendó a la Comisión que, en relación con el criterio de movilidad de las líneas de base y los límites exteriores de

¹⁸⁹ Jamaica (A/C.6/74/SR.27, párrs. 2 y 3).

¹⁹⁰ Puede consultarse en www.samoagovt.ws/wp-content/uploads/2015/07/The-Polynesian-P.A.C.T.pdf.

¹⁹¹ Puede consultarse en www.pnatuna.com/sites/default/files/Delap%20Commitment_2nd%20PNA%20Leaders%20Summit.pdf.

¹⁹² Fiji (A/C.6/74/SR.27, párrs. 78 y 79).

¹⁹³ Tuvalu (*ibid.*, paras. 80-81).

¹⁹⁴ Tailandia (A/C.6/74/SR.29, párrs. 99 y 100).

¹⁹⁵ Canadá (A/C.6/74/SR.30, párr. 11).

las zonas marítimas que se miden a partir de aquellas adoptara un enfoque cauteloso, que respaldara la certidumbre y la estabilidad. En su declaración de 2019, los Estados Unidos¹⁹⁶ subrayaron que “apoyaban los esfuerzos para proteger los derechos marítimos de los Estados derivados del derecho internacional del mar”, de conformidad con los derechos y obligaciones de terceros Estados. Esos esfuerzos podrían incluir el refuerzo de las costas, por ejemplo, mediante la construcción de diques; la protección y restauración del litoral, y acuerdos sobre fronteras marítimas. Los Estados Unidos también se mostraron partidarios de que los Estados trazaran y publicaran “los límites de sus zonas marítimas de conformidad con la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar”¹⁹⁷. La comunicación de los Estados Unidos a la Comisión contiene una declaración similar¹⁹⁸.

98. El documento sobre la práctica estatal en la región de Asia y el Pacífico (mencionado en el párrafo 54 *supra*) que los copresidentes del Grupo de Estudio recibieron del Sr. Nguyễn Hồng Thao, miembro de la Comisión, también aporta información valiosa sobre la práctica de los Estados. Indica que los Estados de esa región adoptaron una serie de medidas de protección física. Por ejemplo, Australia aprobó en 2008 un plan de mitigación y adaptación al cambio climático en el que se exponía un abanico de posibles enfoques y opciones, como proyectos para la

¹⁹⁶ Estados Unidos (*ibid.*, párr. 127).

¹⁹⁷ La práctica de los Estados Unidos, que sigue su jurisprudencia interna relativa a la Ley de Tierras Sumergidas, de 1953, parece también apoyar la estabilidad de las líneas de base. Según Caron, “When law makes climate change worse” (nota 141 *supra*), pág. 646, “[l]a Ley de Tierras Sumergidas resolvía la cuestión de los derechos federales frente a los de los estados en el lecho marino extraterritorial mediante una cesión a los diversos estados de las tierras subyacentes a las aguas a menos de 3 millas de la costa... En 1965, en la causa *United States v. California*, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos sostuvo que la línea de delimitación de las aguas interiores tenía que determinarse de conformidad con la Convención sobre el Mar Territorial y la Zona Contigua, de 1958. De ese modo, el Tribunal convertía en movable la línea de base descrita en la Ley de Tierras Sumergidas. Dado que el derecho sobre las valiosas reservas de petróleo en el mar se desplazaría con esta línea de base movable, los litigios serían inevitables, en particular en el caso de Luisiana, donde la línea costera del delta limoso del río Misisipí se desplaza constantemente. En 1969, en la causa *United States v. Louisiana*, el Tribunal declaró que, dado que en su opinión la Ley de Tierras Sumergidas remitía al Tribunal a la Convención de 1958, este no podía aceptar el argumento de Luisiana de que debía adoptarse el criterio de líneas fijas en lugar de líneas movibles. El Magistrado Black escribió en su opinión disidente que: “... [La adopción de un límite fijo] pondría fin a litigios interminables” y ayudaría a “aliviar a este Tribunal de la pesada carga que supone tener que tomar reiteradamente decisiones que ninguno de nosotros tiene tiempo ni competencia para tomar”. Para evitar esos “litigios interminables”, el Gobierno federal y Luisiana congelaron de hecho la frontera mediante un acuerdo especial de límites, aunque, incluso con ese acuerdo, hasta 1981 no llegó a dictarse un decreto definitivo. Como solución general ante la posibilidad de interminables litigios con otros estados, tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado se han propuesto leyes en virtud de las cuales el Gobierno federal podría concertar acuerdos sobre los límites de los fondos marinos con los diversos estados y habilitarían un proceso por el cual esos límites podrían llegar a ser inamovibles” (sin cursiva en el original).

¹⁹⁸ Comunicación de los Estados Unidos (véase la nota 182 *supra*): “Los Estados Unidos reconocen que la elevación del nivel del mar puede provocar un incremento de las inundaciones y la erosión costera, lo que puede dar lugar a cambios en las líneas de base y los límites correspondientes de las zonas marítimas de un Estado ribereño. A este respecto, los Estados Unidos apoyan los esfuerzos para proteger las zonas marítimas de los Estados de conformidad con los derechos y obligaciones de otros Estados. Esos esfuerzos podrían incluir medidas físicas de refuerzo de las costas, como la construcción de diques, y la protección y restauración del ecosistema ribereño. Los Estados Unidos también apoyan la negociación y concertación por los Estados de acuerdos sobre fronteras marítimas, así como la delimitación y publicación de los límites de sus zonas marítimas de conformidad con el derecho internacional, reflejado en la Convención”.

construcción de diques en la costa¹⁹⁹. Por su parte, Singapur estimó en agosto de 2019 que podría necesitar a largo plazo más de 100.000 millones de dólares de los Estados Unidos para protegerse frente la elevación del nivel del mar. Algunas de las soluciones de ingeniería sugeridas para hacer frente al problema incluían la construcción de pólderes para proteger el litoral o la recuperación de islas cercanas a la costa²⁰⁰. Tonga elaboró un Plan de Acción Conjunto sobre el Cambio Climático y la Gestión del Riesgo de Desastres para el período 2010-2015, al que siguió otro para el período comprendido entre 2018 y 2028²⁰¹, que prevé, entre otras cosas, reforzar la infraestructura costera. En Viet Nam, la Estrategia Nacional sobre el Cambio Climático, de 2011, y el Plan de Acción Nacional para Responder al Cambio Climático, de 2012, recomendaban el fortalecimiento y la construcción de diques costeros en todo el país²⁰². Bangladesh puso en marcha en 2005 un Programa de Acción Nacional de Adaptación y, en 2009, una Estrategia y Plan de Acción sobre el Cambio Climático en que se preveía un programa de diez años de duración (hasta 2018) para hacer frente al desafío del cambio climático, incluida la elevación del nivel del mar²⁰³.

99. Según el estudio del Sr. Nguyễn Hồng Thao, los Estados de esta región no están promoviendo políticas para modificar —como consecuencia de la elevación del nivel del mar— las líneas de base fijas ni la legislación nacional sobre zonas marítimas de conformidad con la Convención, sino que, por el contrario, prefieren la geoingeniería o las obras de recuperación de tierras para consolidar sus puntos de base fijos y mantener las líneas de base y las zonas marítimas establecidas de conformidad con la Convención. Según el estudio, en el caso de los países insulares del Pacífico, el ritmo de notificación de las coordenadas geográficas de las respectivas zonas marítimas a la Secretaría de las Naciones Unidas antes de 2010 había sido lento. No obstante, en un contexto de reconocimiento de los riesgos de la elevación del nivel del mar, algunos Estados notificaron o reconfirmaron sus reivindicaciones respecto de las

¹⁹⁹ Nicole Gurran y otros, “Planning for climate change adaptation in Coastal Australia: State of practice,” *Report No. 4 for the National Sea Change Taskforce*, Universidad de Sídney (Sídney, noviembre de 2011), que puede consultarse en www.aph.gov.au/DocumentStore.ashx?id=f3395f51-b8a5-4e55-af57-85189e6e2da0 (consultado por última vez el 31 de marzo de 2020); Centro de Investigación Cooperativa sobre el Clima y los Ecosistemas Antárticos, “Position analysis: Climate change, sea level rise and extreme events: impacts and adaptation issues” (2008), págs. 15 a 17, que puede consultarse en www.cmar.csiro.au/sealevel/downloads/SLR_PA.pdf (consultado por última vez el 31 de marzo de 2020).

²⁰⁰ Singapur, Oficina del Primer Ministro, “National Day Rally 2019: PM Lee Hsien Loong delivered his National Day Rally speech on 18 August 2019 at the Institute of Technical Education College Central”, 18 de agosto de 2019, que puede consultarse en www.pmo.gov.sg/Newsroom/National-Day-Rally-2019 (consultado por última vez el 31 de marzo de 2020); Chang Ai-Lien, “National Day Rally 2019: \$100 billion needed to protect Singapore against rising sea levels”, *The Straits Times*, 18 de agosto de 2019, que puede consultarse en www.straitstimes.com/singapore/national-day-rally-2019-100-billion-needed-to-protect-singapore-against-rising-sea-levels (consultado por última vez el 31 de marzo de 2020).

²⁰¹ Tonga, “Joint National Action Plan 2 on Climate Change and Disaster Risk Management 2018-2028”. Puede consultarse en https://www.preventionweb.net/files/60141_tongajnap2final.pdf (consultado por última vez el 31 de marzo de 2020).

²⁰² Philip Gass, Hilary Hove y Jo-Ellen Parry, *Review of Current and Planned Adaptation Action: East and Southeast Asia* (International Institute for Sustainable Development (2011), pág. 194. Puede consultarse en www.iisd.org/project/review-current-and-planned-adaptation-action-developing-countries-supporting-adaptation (consultado por última vez el 31 de marzo de 2020).

²⁰³ Bangladesh, *Bangladesh Climate Change Strategy and Action Plan 2009* (Ministerio de Medio Ambiente y Bosques, Dhaka, 2009). Puede consultarse en www.iucn.org/downloads/bangladesh_climate_change_strategy_and_action_plan_2009.pdf (consultado por última vez el 31 de marzo de 2020).

líneas de base y las zonas marítimas²⁰⁴. En 2011, Fiji, Nauru y Palau presentaron una declaración sobre sus líneas de base, líneas de base archipelágicas o límites exteriores de sus zonas económicas exclusivas con arreglo a la Convención²⁰⁵. En 2013, Tuvalu depositó las listas de coordenadas geográficas que figuran en la Declaración de Líneas de Base Territoriales de 2012²⁰⁶, la Declaración de Líneas de Base Archipelágicas de 2012²⁰⁷, la Declaración de los Límites Exteriores del Mar Territorial de 2012²⁰⁸, la Declaración de los Límites Exteriores de las Zonas Económicas Exclusivas de 2012²⁰⁹ y la Declaración de los Límites Exteriores de la Plataforma Continental de 2012²¹⁰. Las Islas Cook y Niue también presentaron una declaración sobre sus líneas de base y zonas marítimas a las Naciones Unidas, mientras que las Islas Salomón, Papua Nueva Guinea y Vanuatu han declarado solo sus líneas de base archipelágicas. El 18 de marzo de 2016, las Islas Marshall ratificó su Ley de Declaración de Zonas Marítimas de 1984 en el contexto de la elevación del nivel del mar²¹¹. Asimismo, según el estudio del Sr. Nguyễn Hồng Thao, el nuevo Decreto sobre la Línea de Base del Mar Territorial de 2016, promulgado en virtud de la Ley de Mares y Tierras Sumergidas de Australia, no tiene por objeto hacer efectivo ningún cambio sustantivo en las líneas de base definidas en el anterior decreto, que se promulgó en 2006²¹². El 7 de abril de 2016, la Secretaría de las Naciones Unidas notificó que Bangladesh había depositado una lista de coordenadas geográficas de puntos relativos a las líneas de base rectas para medir la anchura de su mar territorial²¹³. China declaró las líneas de base rectas del mar territorial adyacente a Diaoyu Dao y sus islas asociadas el 10 de

²⁰⁴ Kaye “The Law of the Sea Convention and sea level rise after the *South China Sea Arbitration*” (véase la nota 149 *supra*), págs. 443 y 444: “[A]lgunos Estados ya están adoptando medidas para prepararse ante la elevación del nivel del mar designando no solo nuevas aguas archipelágicas, medida adoptada en los últimos cinco años por Kiribati, las Islas Marshall y Tuvalu, sino también los bordes exteriores de sus zonas económicas exclusivas”.

²⁰⁵ Emily Artack y Jens Kruger, “Status of maritime boundaries in Pacific Island countries”, novena reunión de jefes de servicios de pesca de la Secretaría de la Comunidad del Pacífico, 6 a 12 de marzo de 2015, documento de trabajo núm. 11, párr. 13. Puede consultarse en http://star.gsd.spc.int/meeting_docs/presentations/Session2b-4_Outer%20limits%20of%20maritime%20zones_ArtackE.pdf (consultado por última vez el 31 de marzo de 2020).

²⁰⁶ Declaración de las líneas de base de los mares territoriales (2012). Puede consultarse en www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/tuv_declaration_territorial_sea_baselines2012_1.pdf (consultado por última vez el 31 de marzo de 2020).

²⁰⁷ Puede consultarse en www.ecolex.org/fr/details/legislation/declaration-of-archipelagic-baselines-2012-ln-no-7-of-2012-lex-faoc126507/.

²⁰⁸ Puede consultarse en www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/tuv_declaration_outer_limits_territorial_sea2012_1.pdf.

²⁰⁹ Puede consultarse en www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/STATEFILES/TUV.htm.

²¹⁰ Puede consultarse en www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/tuv_declaration_outer_limits_continental_shelf2012_1.pdf.

²¹¹ Islas Marshall, Ley de Declaración de Zonas Marítimas de la República de las Islas Marshall, de 2016. Puede consultarse en www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/DEPOSIT/mhl_mzn120_2016_1.pdf (consultado por última vez el 31 de marzo de 2020).

²¹² Australia, Decreto sobre la Línea de Base del Mar Territorial de 2016, promulgado en virtud de la Ley de Mares y Tierras Sumergidas de Australia. Puede consultarse en www.legislation.gov.au/Details/F2016L00302/Explanatory%20Statement/Text (consultado por última vez el 31 de marzo de 2020).

²¹³ Notificación de zona marítima núm. MZN.118.2016.LOS de 7 de abril de 2016. Puede consultarse en www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/mzn_s/mzn118.pdf (consultado por última vez el 31 de marzo de 2020). La notificación de Bangladesh de 2015 sustituía los artículos 3 y 5 de la Ley de Aguas Territoriales y Zonas Marítimas de 1974 (*ibid.*).

septiembre de 2012²¹⁴. En el estudio del Sr. Nguyễn Hồng se señala también que ciertos Estados archipelágicos no tenían la intención de modificar las líneas de base archipelágicas en respuesta a los efectos de la elevación del nivel del mar: tal era el caso de Indonesia y Filipinas, según las nuevas declaraciones que hicieron sobre sus líneas de base archipelágicas. En el estudio se llega a la conclusión de que existe una tendencia a mantener líneas de base permanentes definidas con arreglo a la Convención, pese a la elevación del nivel del mar.

100. En relación con la notificación que, de conformidad con la Convención, se hace de las líneas de base y los límites exteriores de las zonas marítimas, el estudio y la investigación que tuvo a bien realizar la Secretaría de la Comisión²¹⁵ muestran que esas notificaciones²¹⁶ de las partes (y un Estado que no es parte) en la Convención son breves y no suelen incluir explicaciones de los motivos por los que sustituyen a notificaciones previas, en caso de que estas existan. El estudio muestra que en ninguna de las notificaciones de zonas marítimas que se distribuyeron antes del 26 de noviembre de 2019²¹⁷ (fecha en que finalizó el estudio) parecen figurar referencias expresas a la elevación del nivel del mar ni al cambio climático, y tampoco se incluyen los documentos en los que se basan las notificaciones de las zonas marítimas. Habida cuenta de ello, la reciente notificación de los Estados Federados de Micronesia (efectuada el 24 de diciembre de 2019), a la que se añadieron observaciones que vinculan expresamente la notificación con la elevación del nivel del mar, es un modelo a seguir por otros Estados interesados. Es útil que estos hagan declaraciones públicas sobre los motivos de sus respectivas notificaciones. Las comunicaciones oficiales a la Comisión, en respuesta a la solicitud de esta en relación con la práctica estatal que figura en el capítulo III del informe anual de 2019, también son sumamente útiles al respecto, ya que pueden explicar cuándo están vinculados a la elevación del nivel del mar los datos depositados ante las Naciones Unidas y, por tanto, se alienta encarecidamente a los Estados a que las presenten.

101. El estudio y la investigación llevados a cabo por la Secretaría de la Comisión²¹⁸ muestran también que, no obstante, hay comunicaciones en que se formulan objeciones a las notificaciones de otros Estados. Las objeciones se refieren a la imprecisión del método de trazado de las líneas de base o a la inexactitud de ciertos puntos de referencia respecto de los requisitos de la Convención (si bien en esas objeciones tampoco se hace referencia a la elevación del nivel del mar). Se observa asimismo que la legislación que acompaña a las notificaciones es una fuente de

²¹⁴ China, Declaración del Gobierno de la República Popular China sobre las líneas de base rectas del mar territorial adyacente a Diaoyu Dao y sus islas asociadas, de 10 de septiembre de 2012. Puede consultarse en www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/DEPOSIT/chn_mzn89_2012_e.pdf (consultado por última vez el 31 de marzo de 2020). Los puntos de base se definen en los puntos más exteriores en la línea de nivel de mayor bajamar de las islas de arrecifes en el momento de la declaración.

²¹⁵ En poder de la División de Codificación.

²¹⁶ Normalmente se reciben por medio de notas verbales y son distribuidas por la División de Asuntos Oceánicos y del Derecho del Mar como notificaciones de zonas marítimas.

²¹⁷ Según el estudio realizado por la Secretaría, a 26 de noviembre de 2019, la División de Asuntos Oceánicos y del Derecho del Mar había publicado notificaciones de zonas marítimas correspondientes a depósitos realizados por 82 Estados: por 61 Estados en relación con el artículo 16 sobre el mar territorial, por 43 Estados en relación con el artículo 75 sobre la zona económica exclusiva, por 29 Estados en relación con los artículos 76 y 84 sobre la plataforma continental, y por 14 Estados en relación con el artículo 47 sobre las líneas de base archipelágicas. Información más reciente sobre el estado de los depósitos al 31 de marzo de 2020 puede encontrarse en la Note by the Secretariat on the practice of the Secretary-General in respect of the deposit of charts and lists of geographical coordinates of points under the United Nations Convention on the Law of the Sea (doc. SPLOS/30/12, par. 12).

²¹⁸ Véase la nota 215 *supra*.

información de acceso público acerca de las líneas de base, que puede indicar que un Estado aplica un método de líneas de base móviles en aplicación de su derecho interno²¹⁹.

102. La práctica de las organizaciones regionales también es relevante para la práctica de los Estados, e indica la misma tendencia puesta de manifiesto anteriormente. En el documento *Framework for a Pacific Oceanscape: Our sea of islands, our livelihoods, our Oceania* (Marco para el paisaje oceánico del Pacífico: Nuestro mar de islas, nuestros medios de subsistencia, nuestra Oceanía), de 2010, se exhorta a los Estados a que aborden la cuestión de las líneas de base que son sumamente vulnerables a la elevación del nivel del mar “con una labor diplomática y una unidad regional concertadas que propugnen el establecimiento permanente de líneas de base y zonas marítimas declaradas”²²⁰. En el párrafo 10 de la declaración que hizo en 2014, “El Océano: Vida y futuro”, Palau pedía “intensificar los esfuerzos regionales para fijar las líneas de base y las fronteras marítimas con objeto de que la jurisdicción no se vea reducida a causa del cambio climático y la elevación del nivel del mar”²²¹. El 16 de julio de 2015, el Grupo de Líderes Polinesios (Samoa, Tonga, Tuvalu y las Islas Cook, Niue, Polinesia Francesa y Tokelau), promulgó la Declaración de Taputapuātea sobre el Cambio Climático, en la que se subrayaba la importancia de las zonas económicas exclusivas para los Estados y territorios insulares de la Polinesia, cuya superficie se calcula en función de las tierras emergidas, y del establecimiento permanente de las líneas de base con arreglo a la Convención, sin tener en cuenta la elevación del nivel del mar²²². El 2 de marzo de 2018 fue firmado, en Majuro, el Compromiso de Delap: “Asegurar la riqueza común de los océanos reconfigurando el futuro para controlar las pesquerías”²²³, por ocho

²¹⁹ Por ejemplo, el estudio muestra que las notificaciones de zonas marítimas de Vanuatu se refieren únicamente a la zona económica exclusiva y a la plataforma continental, pero su Ley de Zonas Marítimas de 2010 prevé que se incluya información sobre las coordenadas de las líneas de base para medir el mar territorial, que se basan en las coordenadas históricas de las cartas del Almirantazgo británico. La legislación de referencia que acompaña a la notificación de Bangladesh dispone que la línea de base “consta de líneas de base rectas y normales que unen los puntos más alejados de la mayor línea de bajamar, las islas y los arrecifes a lo largo de la costa, según se indica en las cartas a gran escala publicadas o, en su caso, notificadas *de vez en cuando* por el Gobierno de la República Popular de Bangladesh”. En el caso de la legislación finlandesa relativa a las notificaciones de las zonas marítimas, la anticipación del cambio está *limitada en el tiempo*, y se establece que la información relativa a los puntos de base de los límites exteriores de las aguas interiores será válida durante el período comprendido entre 1995 y 2024. El anuncio hecho por Alemania al que se hace referencia en la notificación de las zonas marítimas establece que las líneas de base “se han trazado partiendo de la base de que están sujetas a los acuerdos pertinentes con los Estados vecinos interesados en cada caso” y que las “coordenadas se dan partiendo de la base de que están sujetas a un cálculo más preciso por parte del Ministerio Federal de Transportes (cuando proceda) utilizando los métodos más recientes”. Los Países Bajos han redactado legislación para la “ampliación” del mar territorial, a lo que se añade un nuevo conjunto de coordenadas de referencia. Como ejemplo de modificación unilateral de la información de referencia, en una nota de Kenya remitida en 2005, que acompañaba al depósito de información sobre zonas marítimas, se indicaba explícitamente que “la Proclamación, los anexos primero y segundo adjuntos y el mapa ilustrativo revisan y sustituyen la Proclamación del Presidente de la República de Kenya de 28 de febrero de 1979”.

²²⁰ Pratt y Govan, “Our sea of islands, our livelihoods, our Oceania – Framework for a Pacific Oceanscape: a catalyst for implementation of ocean policy” (véase la nota 169 *supra*), pág. 32.

²²¹ Véase la nota 170 *supra*.

²²² Grupo de Líderes Polinesios, Declaración de Taputapuātea sobre el Cambio Climático. Puede consultarse en www.samoagovt.ws/wp-content/uploads/2015/07/The-Polynesian-P.A.C.T.pdf.

²²³ Compromiso de Delap: “Asegurar la riqueza común de los océanos reconfigurando el futuro para controlar las pesquerías”, que puede consultarse en www.pnatuna.com/sites/default/files/Delap%20Commitment_2nd%20PNA%20Leaders%20Summit.pdf. La declaración fue firmada por los Jefes de Estado, o sus representantes, de Kiribati, las

dirigentes de las islas del Pacífico que asistían a la segunda cumbre de las Partes en el Acuerdo de Nauru²²⁴. En el párrafo 8 del Compromiso, los líderes acuerdan “[p]romover el reconocimiento jurídico” de que “las líneas de base que se hayan establecido con arreglo a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar ... se mantendrán a perpetuidad, independientemente de los efectos de la elevación del nivel del mar”. En un comunicado emitido en la 50ª reunión del Foro de las Islas del Pacífico, que se celebró en Funafuti (Tuvalu) del 13 al 16 de agosto de 2019, se reafirmó la importancia de preservar, ante la elevación del nivel del mar, los derechos derivados de las zonas marítimas que tuvieran sus miembros. Los dirigentes del Foro se comprometieron en una tarea colectiva, que incluía el desarrollo del derecho internacional, a fin de que, después de que se hubieran delimitado las zonas marítimas de un miembro del Foro con arreglo a la Convención, no pudieran ser cuestionadas ni verse mermadas como resultado de la elevación del nivel del mar y el cambio climático²²⁵.

103. Merece la pena señalar que, tras analizar algunas de las declaraciones de órganos regionales anteriormente mencionados, el Comité sobre el Derecho Internacional y la Elevación del Nivel del Mar, en el informe final presentado en la Conferencia de la Asociación de Derecho Internacional de 2018 en Sídney llegaba a la conclusión de que:

existen al menos indicios razonables del desarrollo de una práctica regional en los Estados de las islas del Pacífico, muchos de los cuales son más vulnerables a las pérdidas de territorio y, por consiguiente, de puntos de referencia para las líneas de base a causa de la elevación del nivel del mar. Los Estados insulares del Pacífico figurarían, claro está, entre aquellos “cuyos intereses se ven especialmente afectados”, un atributo importante en lo que se refiere al establecimiento de una práctica general en la formación de una nueva norma de derecho internacional consuetudinario... La aparición de una nueva norma consuetudinaria requerirá que haya un patrón en la práctica estatal, así como la existencia de *opinio iuris*²²⁶.

104. Como conclusión de este capítulo, se pueden hacer las siguientes observaciones de carácter preliminar:

a) En el momento de la negociación de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, la elevación del nivel del mar y sus efectos no se percibían como una cuestión que fuera preciso abordar. Así, se interpretó que la Convención prescribía que las líneas de base y de los límites exteriores de las zonas marítimas que se miden a partir de ellas eran movibles, con la excepción del carácter permanente de los límites mar adentro de la plataforma continental así como de las costas que eran muy inestables debido a la presencia de deltas y otros fenómenos naturales (situación que permite el uso de líneas de base rectas);

b) Estas dos excepciones (y especialmente la segunda) muestran que el espíritu de la Convención no era inflexible cuando se podía prever que se produjeran fenómenos naturales que pudieran afectar a la estabilidad, seguridad, certidumbre y

Islas Marshall, los Estados Federados de Micronesia, Nauru, Palau, Papua Nueva Guinea, las Islas Salomón y Tuvalu.

²²⁴ Acuerdo de Nauru relativo a la Cooperación en la Ordenación de las Pesquerías de Interés Común (Nauru, 11 de febrero de 1982), que puede consultarse en www.ecolex.org/details/treaty/nauru-agreement-concerning-the-cooperation-in-the-management-of-fisheries-of-common-interest-tre-002025/.

²²⁵ Comunicado de la 50ª reunión del Foro de las Islas del Pacífico (véase la nota 170 *supra*), párrs. 25 y 26.

²²⁶ Informe final del Comité sobre las Líneas de Base con arreglo al Derecho Internacional del Mar (véase la nota 116 *supra*), pág. 887.

previsibilidad jurídicas. El carácter permanente de los límites de la plataforma continental también indica la preocupación que se manifiesta en la Convención por asegurar la estabilidad, teniendo en cuenta la importancia de preservar los derechos del Estado ribereño en esta zona marítima (especialmente cuando está en juego es la explotación de recursos naturales). El problema era que, en el momento en que se redactó la Convención, la elevación del nivel del mar no era percibida como una cuestión que debiera abordarse desde la perspectiva del derecho del mar;

c) Ahora bien, no se pueden hacer valer estas dos excepciones para abordar los efectos de la elevación del nivel del mar (ni por interpretación extensiva ni por analogía); tampoco el uso de líneas de base rectas (como han sugerido algunos académicos) resultará eficiente cuando la elevación del nivel del mar sea sustancial;

d) La teoría o método de la movilidad en relación con las líneas de base y los límites de las zonas marítimas que se miden a partir de ellas no da respuesta a las preocupaciones de los Estados Miembros suscitadas por los efectos de la elevación del nivel del mar, especialmente en lo que se refiere a los derechos del Estado ribereño en las distintas zonas marítimas y la consiguiente necesidad de preservar la estabilidad, seguridad, certidumbre y previsibilidad jurídicas;

e) Un enfoque que responde adecuadamente a esas preocupaciones es el que se basa en el mantenimiento de las líneas de base y los límites exteriores de las zonas marítimas que se miden desde aquellas, así como en el de los derechos del Estado ribereño; la Convención no prohíbe expresamente ese mantenimiento (véase el párrafo 78 *supra*). En cualquier caso, la obligación recogida en el artículo 16 de dar la debida publicidad y depositar copias de las cartas y listas de coordenadas de las líneas de base solo se refiere a las líneas de base rectas (que se ven menos afectadas por la elevación del nivel del mar), y no a las líneas de base normales. La Convención no establece, ni siquiera en el caso de las primeras, la obligación de trazar y notificar nuevas líneas de base cuando cambien las condiciones costeras (ni, en consecuencia, nuevos límites exteriores de las zonas marítimas que se miden desde las líneas de base)²²⁷;

f) Por consiguiente, nada impide que los Estados Miembros depositen notificaciones, de conformidad con la Convención, respecto de las líneas de base y los límites exteriores de las zonas marítimas que se miden a partir de aquellas, ni que, una vez que se produzcan los efectos negativos de la elevación del nivel del mar, dejen de actualizar esas notificaciones a fin de preservar sus derechos;

g) Como se pone de manifiesto en las comunicaciones remitidas a la Comisión por los Estados Miembros en respuesta a la solicitud incluida en el capítulo III del informe anual de 2019, en las declaraciones de las delegaciones de los Estados Miembros ante la Sexta Comisión, así como en las declaraciones oficiales de órganos regionales, existe un cuerpo de práctica de los Estados que se está desarrollando en relación con el mantenimiento de las líneas de base y de los límites exteriores de las zonas marítimas que se miden a partir de aquellas. Esa práctica estatal consiste, por una parte, en fijar, “congelando” las notificaciones, las líneas de base y los límites exteriores de las zonas marítimas que se miden a partir de aquellas y, por otra, en asegurar la protección física de las costas contra los efectos de la elevación del nivel del mar²²⁸;

²²⁷ Véase la nota 153 *supra*, que se refiere a Schofield y Freestone, “Options to protect coastlines and secure maritime jurisdictional claims in the face of global sea level rise”.

²²⁸ En cuanto a la jurisprudencia internacional, algunos académicos (véase Katherine J. Houghton y otros, “Maritime boundaries in a rising sea”, *Nature Geoscience*, vol. 3 (2010), págs. 813 a 816) sostuvieron que la Corte Internacional de Justicia aceptaba el concepto de líneas de base flexibles, porque, en la causa relativa a la *Controversia territorial y marítima entre Nicaragua y*

h) Los copresidentes del Grupo de Estudio tuvieron a su disposición información sobre dicha práctica estatal en el caso de las regiones del Pacífico, Asia (principalmente Asia Sudoriental) y (en cierta medida) América del Norte, junto con datos que indican una tendencia similar en el Caribe. Lamentablemente, la Comisión no recibió comunicaciones de África ni de América Latina, aunque los efectos de la elevación del nivel del mar afectan también a esas regiones. Un número muy limitado de comunicaciones de Estados europeos indican que su legislación nacional establece la obligación o la posibilidad de aplicar un sistema de líneas de base móviles; ahora bien, el hecho de que, por el momento, no haya comunicaciones de esas regiones no implica necesariamente que no exista una práctica estatal similar;

i) Sobre la base de lo que antecede, es pronto para sacar en esta etapa una conclusión definitiva sobre la aparición de una norma consuetudinaria particular o regional (o incluso general)²²⁹ de derecho internacional relativa al mantenimiento de las líneas de base y de los límites exteriores de las zonas marítimas que se miden a partir de aquellas. A primera vista, a partir de los datos disponibles antes expuestos, la aplicación de los requisitos previstos en las conclusiones 4 a 8 (y 16), en relación con el elemento material de la costumbre, del proyecto de conclusiones de la Comisión sobre la identificación del derecho internacional consuetudinario (2018)²³⁰, se puede concluir que —al menos en el caso de las regiones del Pacífico y Asia Sudoriental— existe una práctica estatal (apoyada por práctica de organizaciones internacionales)²³¹, que: incluye actos físicos y verbales²³², así como inacción²³³; que adopta la forma de actos y correspondencia diplomáticos, comportamiento en relación con resoluciones aprobadas por una organización internacional o en una conferencia intergubernamental, comportamiento en relación con tratados, comportamiento en el ejercicio de funciones ejecutivas, incluido el comportamiento en operaciones “sobre el terreno”, y actos legislativos y administrativos²³⁴; y que está extendida y es

Honduras en el mar del Caribe (Nicaragua c. Honduras), decidió que el punto de partida de la frontera marítima entre los dos Estados, establecido por coordenadas geográficas por una Comisión bilateral en 1962 sobre la base del laudo arbitral dictado por el Rey de España en 1906, ya no estaba en la desembocadura del río Coco (debido a la acumulación de sedimentos y a la evolución general de las corrientes oceánicas) y ya no podía ser un punto de base apropiado. No obstante, la Corte decidió establecer el punto de partida de la frontera marítima a 3 millas marinas del punto establecido en 1962. Eso significa que, en última instancia, la Corte Internacional de Justicia hizo efectivo ese punto que ya no correspondía a la geografía real de la costa. *Territorial and Maritime Dispute between Nicaragua and Honduras in the Caribbean Sea (Nicaragua v. Honduras)*, fallo, *I.C.J. Reports 2007*, págs. 659 y ss.

²²⁹ El carácter de la posible norma consuetudinaria depende de la disponibilidad de pruebas de práctica estatal: puede seguir siendo regional si se limita (únicamente) a las regiones del Pacífico y el Asia Sudoriental, o, en caso de que se confirme también para otras regiones y en función del número de Estados, puede ser general o particular (también “temática”, lo que significa que está vinculada a la cuestión específica de la elevación del nivel del mar y se aplica entre un número limitado de Estados).

²³⁰ Resolución 73/203 de la Asamblea General, de 20 de diciembre de 2018. El proyecto de conclusiones aprobado por la Comisión y los comentarios correspondientes se reproducen en [A/73/10](#), párrs. 65 y 66.

²³¹ Conclusión 4, párr. 2. Véase *supra* en el presente documento la práctica de las organizaciones internacionales que se manifiesta en forma de declaraciones.

²³² Conclusión 6, párr. 1. Véase *supra* en el presente documento la práctica de los Estados en forma de declaraciones (comunicaciones a la Comisión e intervenciones en la Sexta Comisión) y actividades de protección física de las costas.

²³³ Conclusión 6, párr. 1. Inacción en el sentido de que los Estados no están dispuestos a renovar sus líneas de base (o a depositar nuevas cartas o listas de coordenadas) después de su notificación inicial, tras la modificación de la configuración costera a causa de la elevación del nivel del mar.

²³⁴ Conclusión 6, párr. 2. Notificaciones (depósito de datos) al Secretario General de las Naciones Unidas, de conformidad con la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar,

representativa entre los Estados de esas regiones, además de ser uniforme²³⁵. Cada vez es más frecuente²³⁶. No obstante, la existencia de la *opinio iuris* no es aún tan evidente, aunque la confianza general del comportamiento²³⁷ de los respectivos Estados en su práctica (como se ha mencionado) en razón de la estabilidad y la seguridad jurídicas apunta en ese sentido. Para poder llegar a una conclusión definitiva, se necesitan más comunicaciones de los Estados Miembros a la Comisión en respuesta a la solicitud que figura en el capítulo III de su informe anual de 2019.

II. Posibles efectos jurídicos de la elevación del nivel del mar en la delimitación de las zonas marítimas

105. Cuando una configuración geográfica específica no permite establecer los límites exteriores de las zonas marítimas de los Estados ribereños hasta el máximo permitido por la Convención, las delimitaciones marítimas se efectúan mediante tratados resultantes de negociaciones o por resolución de un órgano jurisdiccional²³⁸.

106. La Convención prevé normas diferentes para la delimitación de las zonas marítimas: en el caso del mar territorial entre Estados con costas adyacentes o situadas frente a frente, el artículo 15 establece como método la equidistancia (para las costas adyacentes) o una línea media (para las costas situadas frente a frente), mientras que para la delimitación de las zonas económicas exclusivas y la plataforma continental, los artículos 74 y 83 prevén, en sus respectivos párrafos primeros, una delimitación “por acuerdo [entre los Estados] sobre la base del derecho internacional, a que se hace referencia en el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, a fin de llegar a una solución equitativa”.

107. El método de delimitación marítima de las zonas económicas exclusivas y de la plataforma continental utilizado por las cortes y tribunales internacionales ha variado a lo largo del tiempo, pero la Corte Internacional de Justicia lo ha dejado patente, como ha puesto de manifiesto recientemente en su fallo unánime en la causa relativa a la *Delimitación marítima en el Mar Negro* (2009), en que afirmó que convenía seguir un enfoque en tres etapas²³⁹.

108. Según la Corte, la primera etapa consiste en establecer una línea de delimitación provisional, equidistante en el caso de las costas adyacentes y media para las costas opuestas²⁴⁰. De acuerdo con el párrafo 117 del fallo, que es relevante para nuestro tema, “[l]as líneas medias y de equidistancia se trazarán *desde los puntos más adecuados de las costas de los dos Estados interesados* y se prestará especial atención a los *puntos costeros salientes* más próximos al área que se deba delimitar”²⁴¹. En el

de actividades de protección física de las costas y de aprobación de legislación relativa a las líneas de base y las zonas marítimas.

²³⁵ Conclusión 8, párr. 1. La práctica es uniforme (se refiere a la congelación de las líneas de base y los límites exteriores de las zonas marítimas y a la protección física de las costas).

²³⁶ Conclusión 8, párr. 2. (“No se requiere que la práctica tenga una duración concreta, siempre que sea general”).

²³⁷ Conclusión 10, párr. 2.

²³⁸ Kaye, “The Law of the Sea Convention and sea level rise after the *South China Sea Arbitration*” (véase la nota 149 *supra*), págs. 433 a 436.

²³⁹ *Maritime Delimitation in the Black Sea (Romania v. Ukraine)*, fallo, *I.C.J. Reports* 2009, pág. 61, en especial págs. 101 a 103, párrs. 115 a 122; Sean D. Murphy, *International Law relating to Islands* (Boston, Brill, 2017), pág. 228; Nilüfer Oral, “Case concerning Maritime Delimitation in the Black Sea (*Romania v. Ukraine*)”, *Judgement of 3 February 2009*”, *International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 25 (2010), págs. 115 y ss., en especial pág. 139.

²⁴⁰ *Maritime Delimitation in the Black Sea* (véase la nota anterior), pág. 101, párr. 116.

²⁴¹ *Ibid.*, párr. 117 (sin cursiva en el original).

trazado de una línea de equidistancia provisional entre Estados adyacentes, “la Corte tomará en consideración las líneas costeras de ambas partes para elegir sus propios puntos de base con ese fin. Así pues, la línea que se establezca dependerá en gran medida de la geografía física y de los puntos más salientes de las dos costas”²⁴². En la segunda etapa, la Corte “estudiará si existen factores que requieran el ajuste o el desplazamiento de la línea equidistante provisional a fin de que el resultado sea equitativo”²⁴³. Y, por último, aunque no menos importante, en el párrafo 122 se presenta la tercera etapa, en que la Corte comprobará que la línea (una línea equidistante provisional que puede haberse modificado o no en función de las circunstancias pertinentes), con el trazado que tenga, no dé lugar a un resultado no equitativo²⁴⁴.

109. Dado que este método no solo es pertinente para las delimitaciones marítimas fijadas mediante decisión de un órgano jurisdiccional, sino también para las efectuadas por acuerdo, y dado que en el trazado de la línea media o de equidistancia desempeñan un papel importante “los puntos más adecuados de las costas de los dos Estados interesados”²⁴⁵, especialmente los “puntos costeros salientes”²⁴⁶, la cuestión estriba en cuáles son las consecuencias jurídicas, si las hay, de la inundación de estos puntos por la elevación del nivel del mar. Esos puntos podrían ser elevaciones en bajamar (si están dentro del mar territorial)²⁴⁷ o arrecifes costeros²⁴⁸; en el caso de los puertos, la elevación del nivel del mar puede transformarse en instalaciones costa afuera y, si se realizan obras de reparación, en islas artificiales²⁴⁹ (la cuestión específica de los posibles efectos jurídicos de la elevación del nivel del mar en el papel de las islas con respecto a las delimitaciones marítimas se examinará en el capítulo siguiente de esta parte, aunque son de aplicación las mismas conclusiones).

110. Esta importante cuestión es válida no solo para las delimitaciones marítimas efectuadas, sino también en el caso de las reivindicaciones existentes en relación con el derecho a espacios marítimos en futuras delimitaciones.

111. Al igual que ocurre con los posibles efectos jurídicos de la elevación del nivel del mar en las líneas de base y los límites exteriores de las zonas marítimas que se miden a partir de aquellas, así como en el examen de los posibles efectos jurídicos de la elevación del nivel del mar en las delimitaciones marítimas, un enfoque fundamental debería ser que se favoreciera el mantenimiento de la estabilidad, seguridad, certidumbre y previsibilidad jurídicas, como subrayaron los Estados Miembros en sus declaraciones ante la Sexta Comisión (véanse los párrafos 18 y 23

²⁴² *Ibid.* (sin cursiva en el original).

²⁴³ *Ibid.*, párr. 120: “La Corte ya había indicado claramente en otra ocasión que, cuando la línea que había que trazar atravesaba varias zonas de jurisdicción coincidentes, ‘el método llamado de los principios equitativos o las circunstancias pertinentes podía aplicarse con provecho, ya que en estas zonas marítimas ese método también era adecuado para llegar a una solución equitativa’”.

²⁴⁴ *Ibid.*, pág. 103, párr. 122.

²⁴⁵ *Ibid.*

²⁴⁶ *Bay of Bengal Maritime Boundary Arbitration (Bangladesh v. India)* (véase la nota 56 *supra*), párr. 211.

²⁴⁷ Schofield y Freestone, “Options to protect coastlines and secure maritime jurisdictional claims in the face of global sea level rise” (véase la nota 153 *supra*), pág. 146; Caron, “When law makes climate change worse” (véase la nota 141 *supra*), pág. 637.

²⁴⁸ Caron, “When law makes climate change worse” (véase la nota 141 *supra*), pág. 637.

²⁴⁹ Según el artículo 11 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, “Para los efectos de la delimitación del mar territorial, las construcciones portuarias permanentes más alejadas de la costa que formen parte integrante del sistema portuario se consideran parte de esta. Las instalaciones costa afuera y las islas artificiales no se considerarán construcciones portuarias permanentes”. Véase Menefee “‘Half seas over’” (véase la nota 154 *supra*), págs. 209 y 210.

supra), lo que también está en consonancia con el propósito general de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, enunciado en su preámbulo, de contribuir “al fortalecimiento de la paz, la seguridad, la cooperación y las relaciones de amistad entre todas las naciones, de conformidad con los principios de la justicia y la igualdad de derechos”, así como de promover “el progreso económico y social de todos los pueblos del mundo, de conformidad con los propósitos y principios de las Naciones Unidas, enunciados en su Carta”.

112. En cualquier caso, cuestionar las delimitaciones marítimas efectuadas crearía incertidumbre e inseguridad jurídicas, y aumentaría el riesgo de controversias si los Estados tuvieran que renegociar sus fronteras marítimas. En cuanto a las reivindicaciones existentes sobre el derecho a espacios marítimos en futuras delimitaciones, es difícil imaginar cómo podría verse un Estado obligado a renunciar a ellas o a moderarlas: en última instancia, las fronteras marítimas se establecerán ya sea mediante negociaciones en forma de tratado (fruto de un compromiso entre las partes), o por resolución de un órgano jurisdiccional (que es el resultado de la aplicación de los métodos de delimitación).

113. Cabe señalar a este respecto que el Comité sobre el Derecho Internacional y la Elevación del Nivel del Mar, en el informe final que elaboró para su aprobación en la Conferencia de la Asociación de Derecho Internacional de 2018 en Sídney, presentó la siguiente propuesta: “por razones de seguridad y estabilidad jurídicas, el efecto de la elevación del nivel del mar en las fronteras marítimas, con independencia de que las partes lo contemplaran o no en el momento de negociar la frontera marítima, no deberá considerarse un cambio fundamental de las circunstancias”²⁵⁰. La resolución 5/2018, aprobada en la Conferencia de Sídney, incluía el siguiente texto, que se apartaba de la propuesta del Comité, pero tenía el mismo objetivo:

La 78ª Conferencia de la Asociación de Derecho Internacional, celebrada en Sídney (Australia) del 19 al 24 de agosto de 2018:

...

HACE SUYA TAMBIÉN la propuesta del Comité de que la interpretación de la Convención sobre el Derecho del Mar de 1982 en relación con la capacidad de los Estados ribereños y archipelágicos de mantener sus derechos marítimos legítimos existentes se aplique por igual a las fronteras marítimas delimitadas por acuerdo internacional o por decisiones de cortes o tribunales de justicia o arbitrales internacionales;

CONFIRMA que las recomendaciones del Comité relativas al mantenimiento de los derechos marítimos están condicionadas a que las reclamaciones marítimas existentes del Estado ribereño se hayan planteado de conformidad con los requisitos de la Convención sobre el Derecho del Mar de 1982 y se hayan publicado debidamente o notificado al Secretario General de las Naciones Unidas, según lo establecido en las disposiciones pertinentes de la Convención, antes de que se produzcan cambios físicos en la línea costera como consecuencia de la elevación del nivel del mar²⁵¹.

114. El Comité también examinó la cuestión de si la elevación del nivel del mar representa un cambio fundamental en las circunstancias que podrían alegarse para cuestionar delimitaciones marítimas efectuadas. A pesar de que en su informe final para la Conferencia de Sídney consideró que “en esta etapa, una propuesta que

²⁵⁰ Informe final del Comité sobre el Derecho Internacional y la Elevación del Nivel del Mar (véase la nota 119 *supra*), pág. 895.

²⁵¹ International Law Association, *Report of the Seventy-eighth Conference* (véase la nota 119 *supra*), págs. 29 y 30.

socavara las actuales fronteras marítimas negociadas y establecidas difícilmente redundaría en beneficio de los intereses de la comunidad internacional”, el Comité estimó “que no era necesario llegar a una determinación sobre si consideraba que el artículo 62, párrafo 2, de la Convención de Viena de 1969 era de aplicación a las fronteras marítimas”²⁵². No obstante, la cuestión requiere una respuesta clara.

115. La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969²⁵³, después de definir el cambio fundamental en las circunstancias (o *rebus sic stantibus*) en el artículo 62, párrafo 1²⁵⁴, menciona en el artículo 62, párrafo 2 que “[u]n cambio fundamental en las circunstancias no podrá alegarse como causa para dar por terminado un tratado o retirarse de él... si el tratado establece una frontera”.

116. El Comité sobre el Derecho Internacional y la Elevación del Nivel del Mar analizó la cuestión de si el artículo 62, párrafo 2, era de aplicación en el caso de las fronteras marítimas; examinó la bibliografía existente a favor y en contra de esa aplicación, e incluso se remitió a los debates de la Comisión cuando esta estaba preparando el proyecto de artículos sobre el derecho de los tratados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales²⁵⁵, del que parecía deducirse que la Comisión consideraba que los límites marítimos, salvo los del mar territorial, podrían no estar comprendidos en la exclusión prevista en el artículo 62, párrafo 2 a), en el caso de las fronteras, lo que dejaría abierta la cuestión de los límites marítimos más allá del mar territorial²⁵⁶.

117. No obstante, la jurisprudencia internacional asimiló los límites marítimos a las fronteras a que se refiere el artículo 62, párrafo 2, de la Convención de Viena de 1969.

118. En el fallo dictado por la Corte Internacional de Justicia en la causa relativa a la *Plataforma Continental del Mar Egeo (Grecia c. Turquía)* se dice claramente: “Tanto si se trata de una frontera terrestre como de un límite de la plataforma continental lo que está en cuestión, el proceso es esencialmente el mismo, e inevitablemente implica el mismo elemento de estabilidad y permanencia, y está sujeto a la norma que excluye que los acuerdos fronterizos se vean afectados por un cambio fundamental en las circunstancias”²⁵⁷.

119. De ello se desprende que los Estados no pueden invocar el artículo 62, párrafo 2 a) de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 1969, para dar unilateralmente por terminado un tratado sobre límites marítimos o retirarse de él, tampoco en razón de la elevación del nivel del mar. En ningún caso puede asimilarse la elevación del nivel del mar a un cambio fundamental en las circunstancias, ya que no se trata de un fenómeno repentino y no cabe alegar que no ha podido preverse (véase la definición de cambio fundamental en las circunstancias que figura en el

²⁵² Informe final del Comité sobre el Derecho Internacional y la Elevación del Nivel del Mar (véase la nota 119 *supra*), pág. 866.

²⁵³ Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (Viena, 23 de mayo de 1969), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1155, núm. 18232, pág. 331.

²⁵⁴ “Un cambio fundamental en las circunstancias ocurrido con respecto a las existentes en el momento de la celebración de un tratado y que no fue previsto por las partes no podrá alegarse como causa para dar por terminado el tratado o retirarse de él, a menos que:

a) La existencia de esas circunstancias constituyera una base esencial del consentimiento de las partes en obligarse por el tratado, y

b) Ese cambio tenga por efecto modificar radicalmente el alcance de las obligaciones que todavía deben cumplirse en virtud del tratado.”

²⁵⁵ *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1982, vol. II (segunda parte), párr. 63.

²⁵⁶ Informe final del Comité sobre el Derecho Internacional y la Elevación del Nivel del Mar (véase la nota 119 *supra*), págs. 889 y 890.

²⁵⁷ *Aegean Sea Continental Shelf case (Greece v. Turkey)*, fallo, *I. C. J. Reports* 1978, págs. 3 y ss., en especial págs. 36 y 37, párr. 85.

artículo 62, párrafo 1), al menos después de la década de 1980, cuando la comunidad internacional empezó a tener conciencia de esa elevación²⁵⁸.

120. En el laudo en el caso relativo a la *Frontera Marítima en la Bahía de Bengala (Bangladesh c. India)* también se establece claramente que “las delimitaciones marítimas, al igual que las fronteras terrestres, han de ser estables y definitivas a fin de asegurar una relación pacífica a largo plazo entre los Estados interesados”; se hace asimismo referencia, de manera específica, al cambio climático y sus efectos (entre los que figura la elevación del nivel del mar): “[a] juicio de la Corte, ni la perspectiva del cambio climático ni sus posibles efectos pueden poner en peligro el gran número de fronteras marítimas establecidas en todo el mundo. Esto es aplicable tanto a las fronteras marítimas acordadas entre los Estados como a las establecidas mediante resoluciones de órganos jurisdiccionales internacionales”²⁵⁹.

121. Ahora bien, más allá de la interpretación jurídica de diversos tratados y de la jurisprudencia, resulta especialmente pertinente examinar las posiciones expresadas por los Estados Miembros en las comunicaciones enviadas a la Comisión en respuesta a su solicitud de práctica al respecto, que figura en el capítulo III del informe anual de 2019 de la Comisión, y en sus declaraciones ante la Sexta Comisión. Convergen, en gran medida, en cuanto a la necesidad de preservar la estabilidad, seguridad, certidumbre y previsibilidad jurídicas de las delimitaciones marítimas en relación con el presente tema. También representan una forma de práctica estatal sobre las delimitaciones marítimas ante la elevación del nivel del mar.

122. Por ejemplo, Maldivas es muy clara en su comunicación a la Comisión. Menciona que “considera que la elevación del nivel del mar no tiene ningún efecto sobre las fronteras marítimas entre dos Estados cuando estas han sido fijadas mediante tratado. Los tratados sobre fronteras marítimas, como los que ha negociado Maldivas, son vinculantes en virtud del principio *pacta sunt servanda*, y la elevación del nivel del mar no constituye un cambio fundamental en las circunstancias que permita la terminación o la suspensión de esos tratados”²⁶⁰. Al mismo tiempo, subraya que:

debe reconocerse que el derecho internacional también destaca en términos más generales la importancia de la certidumbre y la estabilidad en relación con el trazado de fronteras y límites internacionales. Por ejemplo, la Convención de Viena sobre la Sucesión de Estados en materia de Tratados, de 1978, reconoce un régimen especial para las fronteras. En el artículo 11 se dispone que la sucesión de un Estado no afectará a una frontera establecida por un tratado, ni a las obligaciones y los derechos establecidos por un tratado y que se refieran al régimen de una frontera²⁶¹.

Como mínimo, los tratados sobre fronteras marítimas que definan la frontera mediante coordenadas geográficas precisas, como los celebrados por Maldivas, deben permanecer estables. A diferencia de lo que ocurre con el empleo de expresiones más vagas, como “línea media”, que podría desplazarse con el tiempo debido a la erosión costera, las coordenadas geográficas siguen siendo las mismas, independientemente de los cambios que pueda provocar en la geografía costera la elevación del nivel del mar. Con arreglo al principio *pacta*

²⁵⁸ En el informe final de 2018 del Comité sobre el Derecho Internacional y la Elevación del Nivel del Mar (véase la nota 119 *supra*), págs. 891 a 892, también se hacen valer como argumento a favor de la estabilidad de las fronteras marítimas los artículos 11 y 12 de la Convención de Viena sobre la Sucesión de Estados en materia de Tratados (Viena, 23 de agosto de 1978, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1946, núm. 33356, pág. 3).

²⁵⁹ *Bay of Bengal Maritime Boundary Arbitration (Bangladesh v. India)* (véase la nota 56 *supra*), pág. 63, párrs. 216 y 217.

²⁶⁰ Comunicación de Maldivas (véase la nota 164 *supra*), pág. 9.

²⁶¹ *Ibid.*, pág. 12.

sunt servanda, el cumplimiento de buena fe de esos tratados requeriría que se mantuviera la frontera marítima definida de forma precisa mediante las coordenadas recogidas en el tratado, independientemente de la elevación del nivel del mar²⁶².

Al elaborar el proyecto de artículos que sirvió de base para la aprobación de la [Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados], la Comisión de Derecho Internacional no llegó a dar una definición clara del término “frontera”, pero, según el informe remitido por la [Comisión] a la Asamblea General, la cláusula “abarcaría tanto los tratados de cesión como los tratados de delimitación”, sin ninguna matización²⁶³.

Además, los tratados sobre fronteras marítimas no suelen contener disposiciones acerca de la terminación, lo que demuestra que los Estados consideran que esos tratados de delimitación son permanentes. En algunos tratados se menciona de forma explícita ese propósito... Resumiendo, en general se considera que los tratados sobre fronteras marítimas requieren el mismo nivel de estabilidad que los de las fronteras terrestres²⁶⁴.

Añade que: el principio *rebus sic stantibus*:

ha de hacerse valer en un plazo razonable a partir de la fecha en que tenga lugar o culmine el presunto cambio esencial en las circunstancias”. El incumplimiento de esa condición impediría al Estado ampararse en esa doctrina. La elevación del nivel del mar es de conocimiento público al menos desde finales de la década de 1980²⁶⁵.

Este razonamiento incluye argumentos válidos que apoyan el mantenimiento de las delimitaciones marítimas ante la elevación del nivel del mar.

123. El Foro de las Islas del Pacífico, en su comunicación a la Comisión en nombre de sus Estados miembros, que es pertinente para poner de manifiesto la práctica estatal de la región, subraya que:

Los miembros del Foro se han venido esforzando de manera continuada para concertar, en los casos necesario, acuerdos sobre fronteras marítimas en la región. Las fronteras marítimas desempeñan un papel importante en la promoción de la estabilidad frente a la elevación del nivel del mar, al reconocer el estatus especial de los tratados sobre fronteras en el marco de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. La práctica reciente en los acuerdos sobre fronteras marítimas negociados por miembros del [Foro de las Islas del Pacífico] incluye la descripción de las líneas fronterizas mediante referencia a coordenadas geográficas, lo que también promueve la estabilidad y la certidumbre²⁶⁶.

124. En su comunicación a la Comisión, Singapur enumeró una serie de tratados de delimitación²⁶⁷. Resulta útil observar que uno de esos tratados, el Acuerdo de 1995 entre Malasia y Singapur para delimitar con precisión la frontera de las aguas territoriales de conformidad con el acuerdo de 1927 sobre las aguas territoriales de

²⁶² *Ibid.*, pág. 19.

²⁶³ *Ibid.*, págs. 20 y 21, en que se cita el *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1966, vol. II, pág. 259, párr. 11).

²⁶⁴ *Ibid.*, pág. 23, en que se cita el Acuerdo sobre la ampliación de la frontera de la plataforma continental de 1974 entre los dos países en el mar de Andamán y el océano Índico (Nueva Delhi, 14 de enero de 1977, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1208, núm. 19475, pág. 161), entre India e Indonesia.

²⁶⁵ *Ibid.*, pág. 25.

²⁶⁶ Comunicación del Foro de las Islas del Pacífico (véase la nota 169 *supra*), pág. 3.

²⁶⁷ Comunicación de Singapur (véase la nota 176 *supra*).

las colonias del estrecho y Johor²⁶⁸, dispone en su artículo 2, titulado “Carácter definitivo de la frontera”, que “[n]o se modificará el límite de las aguas territoriales definido en el artículo 1”, lo que significa que la frontera en cuestión es permanente.

125. El Reino Unido hizo hincapié en su comunicación a la Comisión en “la legislación por la que se establece la zona económica exclusiva [del Reino Unido], que se define mediante coordenadas fijas, según lo acordado en los tratados bilaterales de delimitación de fronteras marítimas con los países vecinos”²⁶⁹. En su comunicación, los Estados Unidos expresaron su posición señalando que “en general consideran que las fronteras marítimas establecidas mediante tratados son definitivas. Una frontera marítima establecida por un tratado no se verá afectada por ningún cambio posterior en los puntos de base que puedan haber servido para su trazado, a menos que el tratado por el que se establece la frontera disponga otra cosa”²⁷⁰.

126. En su comunicación, Rumania informa a la Comisión de una disposición del Tratado entre Rumania y Ucrania sobre el régimen rumano-ucraniano de fronteras estatales y sobre colaboración y asistencia mutua en asuntos de fronteras, de 2003²⁷¹, que dice lo siguiente: “De observarse modificaciones objetivas debidas a fenómenos naturales no relacionados con actividades humanas que hacen necesario cambiar esas coordenadas, la Comisión Conjunta concertará nuevos protocolos”²⁷². Como ya se ha mencionado, el Mar Negro es semicerrado y está menos expuesto a una elevación del nivel del mar, por lo que es muy improbable que exista una relación entre la disposición mencionada y este fenómeno.

127. Las declaraciones sobre este tema de los Estados Miembros en la Sexta Comisión también muestran la práctica estatal. En el presente documento ya se han expuesto las declaraciones en las que se subrayaba el apoyo de los Estados Miembros a la estabilidad y la seguridad jurídicas en relación con el tema. Todas las declaraciones en las que se abordó la cuestión de las delimitaciones marítimas abogaron por que se mantuvieran tal cual. En cambio, no hubo ninguna declaración a favor de que se modificaran en razón de la elevación del nivel del mar.

128. En su declaración ante la Sexta Comisión en 2018, Grecia²⁷³ subrayó que el resultado de la labor de la Comisión debería salvaguardar “la estabilidad de las fronteras marítimas... así como de los tratados pertinentes”. En su declaración de 2019²⁷⁴, destacó la importancia de preservar “el principio de estabilidad de las fronteras marítimas, que no puede verse afectado por el cambio climático y sus consecuencias, como afirmó claramente la Corte Permanente de Arbitraje en su decisión en el caso relativo a *la Frontera Marítima en la Bahía de Bengala (Bangladesh c. India)*, laudo de 7 de julio de 2014, párrafo 217”.

129. En su declaración ante la Sexta Comisión en 2018, Indonesia²⁷⁵ recomendó que “esta cuestión se aborde con cautela, debido a su sensibilidad, en particular en lo que respecta a las cuestiones de las fronteras y la delimitación”. En su declaración de

²⁶⁸ Acuerdo entre Malasia y Singapur para delimitar con precisión la frontera de las aguas territoriales de conformidad con el Acuerdo sobre las Colonias del Estrecho y las aguas territoriales de Johore, de 1927 (Singapur, 7 de agosto de 1995), *International Maritime Boundaries*, Jonathan I. Charney y Lewis M. Alexander (eds.) (La Haya, Martinus Nijhoff, 2004), vol. III, pág. 2351.

²⁶⁹ Comunicación del Reino Unido (véase la nota 177 *supra*), pág. 2.

²⁷⁰ Comunicación de los Estados Unidos (véase la nota 182 *supra*), pág. 2.

²⁷¹ Tratado entre Rumania y Ucrania sobre el régimen de la frontera estatal rumano-ucraniana, colaboración y asistencia mutua en asuntos de fronteras (Cernauti, 17 de junio de 2003), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2277, núm. 40547, pág. 3.

²⁷² Comunicación de Rumania (véase la nota 181 *supra*), pág. 3.

²⁷³ Grecia (A/C.6/73/SR.21, párr. 68).

²⁷⁴ Grecia (A/C.6/74/SR.28, párrs. 56 y 57).

²⁷⁵ Indonesia (A/C.6/73/SR.24, párr. 64).

2019²⁷⁶, Tailandia subrayó que “no se debe alegar un cambio fundamental en las circunstancias en relación con las fronteras marítimas” para que un Estado pueda dar por terminado un acuerdo de ese tipo o se retire de él.

130. En su declaración de 2018, Nueva Zelandia²⁷⁷ recordó una intervención de su Primera Ministra, en la que esta decía que Nueva Zelandia creía firmemente que “las fronteras marítimas de los Estados ribereños no habrían de cambiar a causa de la elevación del nivel del mar provocada por el ser humano”. Papua Nueva Guinea²⁷⁸, en su declaración de 2018, recordó, entre otras cosas, la prioridad de los líderes del Foro de las Islas del Pacífico de asegurar las fronteras marítimas. En su declaración de 2019²⁷⁹, subrayó que la capacidad de mantener los derechos marítimos existentes debería aplicarse también a las “fronteras marítimas delimitadas mediante acuerdos entre Estados o por decisiones de cortes o tribunales de justicia o arbitrales internacionales”. Tonga²⁸⁰, en su declaración de 2018, indicó que “[t]ambién es fundamental que, al realizar el estudio [del tema], se respeten los derechos y las prerrogativas actuales de los Estados, en particular en lo que respecta a la delimitación de las fronteras marítimas de conformidad con lo dispuesto en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar”.

131. En su declaración de 2019²⁸¹, Israel insistió en que la labor de la Comisión y del Grupo de Estudio en este tema no “altere ni socave el delicado equilibrio logrado por los acuerdos vigentes sobre fronteras marítimas, que contribuyen de manera considerable y significativa a aumentar la estabilidad regional e internacional y la cooperación positiva”.

132. Cuba²⁸² mencionó en su declaración de 2019 que “modificar... las fronteras marítimas... tendría un impacto negativo en los pequeños Estados insulares en desarrollo... amén de la respectiva inseguridad jurídica”. Jamaica²⁸³ recordó en su declaración de 2019 las conclusiones de la Corte Permanente de Arbitraje en el caso relativo a la *Frontera Marítima en la Bahía de Bengala (Bangladesh c. India)*, según las cuales “la delimitación marítima no depende de lo que pueda ocurrir en el futuro”.

133. Por último, pero no por ello menos importante, la investigación sobre la práctica convencional que tuvo a bien llevar a cabo la Secretaría de la Comisión²⁸⁴ fue muy útil también para la cuestión de las delimitaciones marítimas en relación con la elevación del nivel del mar. Esa labor, basada en un examen de tratados y acuerdos internacionales registrados y en poder de la Secretaría de las Naciones Unidas y publicados en la base de datos *Treaty Series* de las Naciones Unidas, incluyó: una búsqueda por título, con la que se obtuvieron aproximadamente 250 tratados relativos a la delimitación marítima, a partir de las siguientes palabras clave en inglés: “*bay delimitation*” (delimitación de bahías), “*exclusive economic zone*” (zona económica exclusiva), “*continental shelf*” (plataforma continental), “*maritime border/boundary/delimitation zone*” (frontera marítima/límite marítimo/zona de delimitación marítima), “*outer limit*” (límite exterior), “*sea level*” (nivel del mar) o “*territorial sea/territorial waters*” (mar territorial/aguas territoriales); una búsqueda en texto completo de tratados que contuvieran las palabras “*base line*” (línea de base), “*sea level*” (nivel del mar) y “*adjustment*” (ajuste), que se realizó en más de

²⁷⁶ Tailandia (A/C.6/74/SR.29, párr. 100).

²⁷⁷ Nueva Zelandia (A/C.6/73/SR.22, párr. 5).

²⁷⁸ Papua Nueva Guinea (A/C.6/73/SR.23, párr. 34).

²⁷⁹ Papua Nueva Guinea (A/C.6/74/SR.30, párr. 19).

²⁸⁰ Tonga (A/C.6/73/SR.22, párr. 63).

²⁸¹ Israel (A/C.6/74/SR.24, párr. 27).

²⁸² Cuba (A/C.6/74/SR.25, párr. 23).

²⁸³ Jamaica (A/C.6/74/SR.27, párrs. 2 y 3).

²⁸⁴ En poder de la División de Codificación.

3.000 tratados; y una búsqueda de tratados recogidos en la base de datos de la División de Asuntos Oceánicos y del Derecho del Mar de la Oficina de Asuntos Jurídicos de las Naciones Unidas.

134. La búsqueda realizada en la base de datos de los aproximadamente 250 tratados relacionados con la delimitación marítima, utilizando palabras clave presentes en el título, reveló que, en la mayoría de los casos, con algunas excepciones, no figuran disposiciones que permitan realizar modificaciones. Aunque ello no impediría a las partes modificar acuerdos concertados, la práctica de los Estados, según se refleja en los instrumentos examinados, tiende a demostrar que estos no han previsto modificar los tratados de delimitación marítima. Por el contrario, varios de esos tratados incluyen expresamente disposiciones sobre el carácter permanente de la delimitación marítima en cuestión.

135. Entre las pocas excepciones observadas, se pueden señalar las de los siguientes acuerdos: el Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo, celebrado entre la Argentina y el Uruguay, que en su artículo 46 establece que “[s]i la Isla Martín García se uniera en el futuro a otra isla, el límite correspondiente se trazará siguiendo el perfil de la Isla Martín García que resulta de la carta H-118 a la que se refiere el artículo 41”²⁸⁵; el acuerdo entre Australia e Indonesia relativo a ciertas fronteras entre Papua Nueva Guinea e Indonesia, que en su artículo 1 establece lo siguiente: “La frontera entre Papua Nueva Guinea e Indonesia en la isla de Nueva Guinea (Irian) se demarcará con mayor precisión de la siguiente manera: ... b) Desde el punto de intersección más septentrional del meridiano de longitud 141° Este con la vía fluvial (*talweg*) del río Fly (actualmente situado en la latitud 6° 19’ 24” Sur), la frontera se extiende a lo largo de esa vía fluvial hasta su punto de intersección más meridional...”²⁸⁶; el Acuerdo de Delimitación Marítima entre Francia y Nueva Zelandia (en nombre de las Islas Cook), que en su artículo 3 establece que “[s]i nuevos reconocimientos o las cartas y mapas resultantes indicaran que hay cambios en las coordenadas de los puntos de base suficientemente importantes como para requerir ajustes de la frontera marítima, las Partes acuerdan que se llevará a cabo una modificación sobre la base de los mismos principios que se tuvieron en cuenta para determinar la frontera marítima, y que los ajustes se recogerán en un protocolo al presente Acuerdo”²⁸⁷; el Intercambio de Notas entre Francia y Tuvalu Constitutivo de Acuerdo de Delimitación Marítima Provisional entre los Dos Países, en el que se afirma que “[e]l Ministerio de Relaciones Exteriores tiene asimismo el honor de aceptar la propuesta de la Embajada de que, como medida provisional hasta que se disponga de cartas que fijen definitivamente las fronteras marítimas, ambos países reconozcan el principio de la línea equidistante como límite de referencia”²⁸⁸; el Convenio sobre la delimitación de las zonas económicas entre Francia y Tonga, en que se establece lo siguiente: “Artículo 1. La línea de delimitación entre la zona económica de la República Francesa frente a las costas de Wallis y Futuna y la zona económica exclusiva de Tonga será la línea media o línea de equidistancia. ... Artículo 3. ... C) Las correcciones técnicas necesarias para actualizar estos datos podrán efectuarse posteriormente mediante un canje de notas”²⁸⁹; el tratado entre las

²⁸⁵ Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo (Montevideo, 19 de noviembre de 1973), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1295, núm. 21424, pág. 293.

²⁸⁶ Acuerdo relativo a ciertas fronteras entre Papua Nueva Guinea e Indonesia (Yakarta, 12 de febrero de 1973), *ibid.*, vol. 975, núm. 14124, pág. 3.

²⁸⁷ Acuerdo de Delimitación Marítima (Rarotonga, 3 de agosto de 1990), *ibid.*, vol. 1596, núm. 27949, pág. 391.

²⁸⁸ Canje de notas constitutivo de un Acuerdo relativo a una delimitación marítima provisional entre los dos países [Francia y Tuvalu] (Suva (Fiji), 6 de agosto de 1985, y Funafuti (Tuvalu), 5 de noviembre de 1985), *ibid.*, vol. 1506, núm. 25964, págs. 35 y ss., en especial pág. 37.

²⁸⁹ Convenio sobre la Delimitación de las Zonas Económicas (Nuku’Alofa, 11 de enero de 1980), *ibid.*, vol. 1183, núm. 18960, pág. 347.

Islas Salomón y Vanuatu relativo a sus fronteras marítimas, que en su artículo 5 dispone que “[e]n caso de que nuevos reconocimientos revelen cambios significativos en la ubicación de las coordenadas de puntos de base que requieran modificaciones de la frontera marítima, las Partes consultarán entre ellas con miras a acordar cualquier ajuste de la línea descrita en el artículo 1 que sea necesario, teniendo en cuenta los mismos principios que los empleados para determinar la frontera marítima, y dichos ajustes figurarán en un protocolo al presente Acuerdo”²⁹⁰.

136. Entre los tratados que incluyen expresamente disposiciones sobre el carácter permanente de la delimitación marítima correspondiente, cabe señalar los siguientes acuerdos: el Tratado entre Australia y Papua Nueva Guinea relativo a la soberanía y las fronteras marítimas en la zona entre ambos países, incluida la zona conocida como Estrecho de Torres, y asuntos conexos, que en su artículo 3, párrafo 2, establece que “[l]os mares territoriales de las islas especificadas en el artículo 2, apartado 1 a), del presente Tratado no se extenderán más allá de 3 millas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial alrededor de cada isla. Esos mares territoriales no se ampliarán ni se reducirán, aunque se produzcan cambios en la configuración de una costa o cualquier otro reconocimiento arroje un resultado diferente”²⁹¹; el Acuerdo entre Australia e Indonesia por el que se establecen ciertas demarcaciones de los fondos marinos en la zona de los mares de Timor y Arafura, que complementa al Acuerdo de 18 de mayo de 1971, que indica en su preámbulo: “Resolviendo, como buenos vecinos y con espíritu de cooperación y amistad, fijar permanentemente los límites de las zonas que se mencionan en el párrafo anterior, dentro de las cuales los respectivos Gobiernos ejercerán derechos soberanos respecto de la exploración de los fondos marinos y la explotación de sus recursos naturales...”²⁹²; el Tratado sobre la Frontera Estatal entre Croacia y Bosnia y Herzegovina, que en su artículo 4, párrafo 1, establece que “[l]as Partes han acordado que la frontera estatal se mantenga dentro de las coordenadas definidas en común, independientemente de las modificaciones artificiales o naturales del terreno”²⁹³; el Acuerdo entre la India e Indonesia sobre la ampliación del límite, establecido en 1974, de la plataforma continental entre los dos países en el mar de Andamán y el océano Índico, que dice: “Y resolviendo, como buenos vecinos y en un espíritu de cooperación y amistad, fijar permanentemente los límites de las zonas que se mencionan en el párrafo anterior, dentro de las cuales los respectivos Gobiernos ejercerán derechos soberanos...”²⁹⁴ (pueden encontrarse disposiciones similares que reflejan la voluntad de las partes de fijar permanentemente sus límites en el preámbulo de los siguientes convenios: el Acuerdo de delimitación fronteriza de los fondos

²⁹⁰ Tratado entre las Islas Salomón y la República de Vanuatu relativo a sus fronteras marítimas (Motalava, 7 de octubre de 2016), que puede consultarse en www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/TREATIES/slb_vut_wsm_2016.pdf. Este tratado es interesante, ya que se ha concertado muy recientemente entre Estados del Pacífico que probablemente se verán afectados por la elevación del nivel del mar.

²⁹¹ Tratado relativo a la soberanía y las fronteras marítimas en la zona entre los dos países [Australia y Papua Nueva Guinea], incluida la zona conocida como Estrecho de Torres, y cuestiones conexas (Sídney, 18 de diciembre de 1978), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1429, núm. 24238, pág. 207.

²⁹² Acuerdo entre Australia e Indonesia por el que se establecen ciertas fronteras en los fondos marinos en la zona de los mares de Timor y Arafura, que complementa al Acuerdo de 18 de mayo de 1971 (1972), *ibid.*, vol. 974, núm. 14123, pág. 319.

²⁹³ Tratado sobre la frontera estatal entre Croacia y Bosnia y Herzegovina (Sarajevo, 30 de julio de 1999), que puede consultarse en www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/TREATIES/HRV-BIH1999SB.PDF.

²⁹⁴ Véase la nota 264 *supra*.

marinos entre la India y Tailandia en el mar de Andamán²⁹⁵; el Acuerdo relativo a la frontera marítima entre la República de Indonesia y Papua Nueva Guinea y la cooperación sobre cuestiones conexas²⁹⁶; el Acuerdo relativo a la delimitación de la frontera marítima entre Birmania y Tailandia en el mar de Andamán²⁹⁷; el Tratado entre Papua Nueva Guinea y las Islas Salomón con respecto a la soberanía, los límites marítimos y de los fondos marinos entre los dos países y la cooperación sobre cuestiones conexas²⁹⁸; el Acuerdo de Mascate, relativo a la delimitación de la frontera marítima entre el Pakistán y Omán²⁹⁹; el Tratado sobre la delimitación de las áreas marinas y submarinas entre la República Bolivariana de Venezuela y Trinidad y Tabago³⁰⁰; el acuerdo entre Mauricio y Seychelles sobre la delimitación de la zona económica exclusiva entre los dos Estados, que dispone en su artículo 5 lo siguiente: “[l]os dos Estados cooperarán, siempre que sea necesario, a fin de mantener los actuales puntos de base entre ambos”³⁰¹, el tratado para resolver las diferencias fronterizas pendientes y para mantener los ríos Bravo y Colorado como la frontera internacional entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América (1970) que estipula en su artículo V que “[l]os Estados Contratantes están de acuerdo en establecer y reconocer sus límites marítimos en el Golfo de México y en el Océano Pacífico de acuerdo con las siguientes disposiciones: ... Estas líneas divisorias marítimas... se reconocerán a partir de la fecha en que este Tratado entre en vigor. Representarán permanentemente las líneas divisorias marítimas entre los [dos] Estados contratantes”³⁰²; el Tratado sobre la delimitación internacional de fronteras entre el Yemen y la Arabia Saudita, que dispone en su artículo 2 que “[l]a línea fronteriza definitiva y permanente entre la República del Yemen y el Reino de la Arabia Saudita se establecerá de la siguiente manera...”³⁰³; el Acuerdo de límites internacionales entre el Yemen y Omán, que establece en su artículo 3 que “[e]sta demarcación de la línea fronteriza terrestre y marítima que separa a los dos países se considerará definitiva”³⁰⁴; y el Acuerdo de delimitación de la frontera marítima entre

²⁹⁵ Acuerdo sobre la delimitación de la frontera de los fondos marinos entre los dos países [la India y Tailandia] en el mar de Andamán (Nueva Delhi, 22 de junio de 1978), *ibid.*, vol. 1122, núm. 17433, pág. 3.

²⁹⁶ Acuerdo entre Indonesia y Papua Nueva Guinea relativo a la frontera marítima entre la República de Indonesia y Papua Nueva Guinea y a la cooperación en asuntos conexos (Yakarta, 13 de diciembre de 1980), *International Maritime Boundaries*, Jonathan I. Charney y Lewis M. Alexander (eds.) (Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1993), vol. I, pág. 1045.

²⁹⁷ Acuerdo sobre la delimitación de la frontera marítima entre los dos países [Birmania y Tailandia] en el mar de Andamán (Rangún, 25 de julio de 1980), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1276, núm. 21069, pág. 447.

²⁹⁸ Tratado entre Papua Nueva Guinea y las Islas Salomón relativo a la soberanía, las fronteras marítimas y de los fondos marinos entre los dos países y la cooperación en asuntos conexos (Port Moresby, 25 de enero de 1989), *International Maritime Boundaries*, vol. I (véase la nota 296 *supra*), pág. 1162.

²⁹⁹ Acuerdo de Mascate sobre la delimitación de la frontera marítima entre el Pakistán y Omán (Mascate, 12 de junio de 2000), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2183, núm. 38455, pág. 3.

³⁰⁰ Tratado sobre la delimitación de áreas marinas y submarinas (Caracas, 18 de abril de 1990), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1654, núm. 28463, pág. 293.

³⁰¹ Acuerdo entre Mauricio y Seychelles sobre la delimitación de la zona económica exclusiva entre los dos Estados (Port Louis, 29 de julio de 2008), *ibid.*, vol. 2595, núm. 46169, pág. 225.

³⁰² Tratado para resolver las diferencias fronterizas pendientes y para mantener a los Río Bravo y Colorado como la frontera internacional entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América (Ciudad de México, 23 de noviembre de 1970), *ibid.*, vol. 830, núm. 11873, pág. 56.

³⁰³ Tratado de fronteras internacionales entre el Yemen y la Arabia Saudita (Yedda, 12 de junio de 2000), *ibid.*, vol. 2389, núm. 43167, pág. 203.

³⁰⁴ Acuerdo de límites internacionales entre el Yemen y Omán (Sana'a, 1 de octubre de 1992), que puede consultarse en www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/TREATIES/OMN-YEM1992IB.PDF.

Omán y el Yemen , que dispone en el párrafo 3 de su artículo 1 que “[e]sta demarcación se considerará definitiva”³⁰⁵. Esta lista no es exhaustiva. El número de tratados que prevén la delimitación permanente de las fronteras marítimas es muy superior al de los que contienen disposiciones que permiten modificaciones.

137. Al mismo tiempo, la búsqueda más amplia en texto completo en la base de datos *Treaty Series* de las Naciones Unidas, antes mencionada, no reveló que hubiera ningún tratado que prevea el ajuste explícito de una delimitación marítima como consecuencia de la elevación del nivel del mar.

138. Este panorama de la práctica convencional refuerza la conclusión general, que puede extraerse tras estudiar las comunicaciones a la Comisión y las declaraciones de los Estados Miembros ante la Sexta Comisión, de que existe un amplio acervo de práctica estatal que favorece la estabilidad, seguridad, certidumbre y previsibilidad jurídicas de las delimitaciones marítimas efectuadas por acuerdo o por decisión de un órgano jurisdiccional.

139. Con respecto a las reivindicaciones existentes de derechos sobre espacios marítimos en el caso de futuras delimitaciones marítimas, la situación es menos clara en lo que se refiere a la práctica pertinente de los Estados: no hay referencias específicas en las comunicaciones a la Comisión ni en las declaraciones de los Estados Miembros ante la Sexta Comisión, a excepción de observaciones generales relativas a la necesidad de preservar los derechos. Como ya se ha mencionado, es difícil imaginar cómo se podría obligar a un Estado a renunciar a esas reivindicaciones o a moderarlas; en última instancia, la delimitación marítima se efectuará mediante negociaciones en forma de tratado (es decir, será el resultado de un compromiso entre las partes) o por decisión de un órgano jurisdiccional (es decir, será el resultado de la aplicación del método de delimitación por la jurisdicción correspondiente).

140. En cuanto a la forma en que una corte o tribunal internacional podría tener en cuenta esas reclamaciones al resolver una controversia relativa a una delimitación marítima, cabe recordar la resolución 5/2018 de la Asociación de Derecho Internacional, aprobada por la Conferencia de Sídney, en que la Conferencia:

CONFIRMA que las recomendaciones del Comité relativas al mantenimiento de los derechos marítimos están condicionadas a que las reclamaciones marítimas existentes del Estado ribereño se hayan planteado de conformidad con los requisitos de la Convención sobre el Derecho del Mar de 1982 y se hayan publicado debidamente o notificado al Secretario General de las Naciones Unidas, según lo establecido en las disposiciones pertinentes de la Convención, antes de que se produzcan cambios físicos en la línea costera como consecuencia de la elevación del nivel del mar.

De ello podría deducirse que una corte o tribunal internacional debería tener en cuenta esas reclamaciones hechas con arreglo a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar antes de que las condiciones costeras se hubieran visto afectadas por la elevación del nivel del mar (lo que significa que se supone que se debe efectuar la delimitación utilizando los puntos de base en los que se basó la reclamación antes de que se produjeran los efectos de la elevación del nivel del mar). No obstante, las cortes y tribunales no están obligados por las reclamaciones de las partes cuando resuelven la controversia entre ellas. Al mismo tiempo, cabe recordar también que el Tribunal de Arbitraje, en el caso relativo a *la Frontera Marítima en la Bahía de Bengala (Bangladesh c. India)* afirmó que “la cuestión no es si los litorales de las Partes se verán afectados por el cambio climático en los años o siglos venideros. “Se trata más bien de *si la elección de los puntos de base* situados en el litoral que reflejan

³⁰⁵ Acuerdo sobre la delimitación de la frontera marítima entre Omán y el Yemen (Mascate, 14 de diciembre de 2003), *ibid.*, vol. 2309, núm. 41170, pág. 249.

la dirección general de la costa *es factible en el presente caso y en el momento actual*³⁰⁶. De esta afirmación cabría deducir que lo que se puede tener en cuenta en una decisión sobre una controversia de delimitación marítima es la realidad sobre el terreno en el momento en que la corte o tribunal efectúe la delimitación, es decir, después de que la elevación del nivel del mar afecte a la costa y a los puntos de base empleados para la delimitación, y no las reclamaciones basadas en la realidad de la costa antes de que la elevación del nivel del mar produjera efectos. Este asunto aún requiere la atención del Grupo de Estudio.

141. Como conclusión del presente capítulo, se pueden hacer las siguientes observaciones de carácter preliminar:

a) Cuestionar las delimitaciones marítimas efectuadas crearía incertidumbre e inseguridad jurídicas y daría lugar a controversias originadas por las frecuentes renegociaciones de las fronteras marítimas;

b) Por consiguiente, a fin de preservar la estabilidad, seguridad, certidumbre y previsibilidad jurídicas, es necesario mantener las delimitaciones marítimas existentes, ya sea como resultado de un acuerdo o por decisión de un órgano jurisdiccional, al margen de los cambios que la elevación del nivel del mar produzca en la costa;

c) La elevación del nivel del mar no puede alegarse, de conformidad con el artículo 62, párrafo 2, de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, como un cambio fundamental de las circunstancias para dar por terminado o un tratado por el que se establezca una frontera marítima o retirarse de él, ya que las fronteras marítimas gozan del mismo régimen de estabilidad que cualquier otra frontera. La jurisprudencia internacional es clara al respecto;

d) Las comunicaciones de los Estados Miembros a la Comisión en respuesta a la solicitud de esta sobre práctica estatal, así como las declaraciones de los Estados ante la Sexta Comisión representan una forma de práctica de los Estados favorable al mantenimiento de las delimitaciones marítimas existentes, independientemente de los efectos de la elevación del nivel del mar;

e) Estas conclusiones se ven reforzadas por los resultados de la investigación sobre los tratados de delimitación marítima de la base de datos *Treaty Series* de las Naciones Unidas y de la base de datos de la División de Asuntos Oceánicos y del Derecho del Mar³⁰⁷, que muestran que, en la mayoría de los casos, con pocas excepciones, los tratados no incluyen disposiciones sobre modificaciones, lo que significaría que las partes no habían previsto introducir modificaciones; al contrario, en varios tratados se incluyen expresamente disposiciones sobre el carácter permanente de la delimitación marítima en cuestión. Sin embargo, el estudio mostró que ningún tratado depositado o registrado ante las Naciones Unidas prevé la modificación explícita de una delimitación marítima como consecuencia de la elevación del nivel del mar;

f) De lo anterior se desprende claramente que la práctica de los Estados se orienta en general al mantenimiento de las delimitaciones marítimas existentes, ya sea mediante acuerdo o por decisión de un órgano jurisdiccional, al margen de los cambios que se produzcan posteriormente en la costa por la elevación del nivel del mar. En cuanto a la cuestión de las reivindicaciones existentes sobre el derecho a los espacios marítimos en el caso de futuras delimitaciones marítimas, es necesario seguir reflexionando en el Grupo de Estudio;

³⁰⁶ *Bay of Bengal Maritime Boundary Arbitration (Bangladesh v. India)* (véase la nota 56 *supra*), pág. 62, párr. 214 (sin cursiva en el original).

³⁰⁷ Véase la nota 284 *supra*.

g) En el caso de las delimitaciones marítimas se puede llegar a una conclusión similar a la que se desprende del análisis que figura en el párrafo 104 *supra* sobre la aparición de una norma consuetudinaria de derecho internacional relativa a la preservación de las líneas de base y los límites exteriores de las zonas marítimas que se miden a partir de ellas. Existe una práctica estatal clara en lo que respecta al mantenimiento de las delimitaciones marítimas y las fronteras marítimas fijadas, que en general cumple los requisitos de las conclusiones 4 a 8 (y 16), relativas al elemento material de la costumbre, de las conclusiones aprobadas por la Comisión en 2018 sobre el tema de la identificación del derecho internacional consuetudinario. Esta práctica estatal está respaldada por la práctica de las organizaciones internacionales³⁰⁸, incluye tanto actos materiales como verbales³⁰⁹, así como la inacción³¹⁰, se presenta, entre otras formas, como comportamiento en relación con los tratados³¹¹, y es generalizada y representativa entre los Estados, además de uniforme³¹². Cada vez es más frecuente³¹³. No obstante, la existencia de la *opinio iuris* no es aún tan evidente, aunque la confianza general en el comportamiento³¹⁴ de los respectivos Estados en su práctica (como se ha mencionado) en razón de la estabilidad y la seguridad jurídicas, es una señal en ese sentido. Para poder llegar a una conclusión definitiva, se necesitan más comunicaciones de los Estados Miembros a la Comisión en respuesta a la solicitud que figura en el capítulo III de su informe anual de 2019.

III. Posibles efectos jurídicos de la elevación del nivel del mar en las islas en lo que se refiere al papel que estas desempeñan en el establecimiento de líneas de base y la delimitación de zonas marítimas

142. El presente capítulo complementa a los dos capítulos anteriores, y debe leerse junto con estos; su inclusión responde a la estructura sugerida en el párrafo 15 de la sinopsis de 2018³¹⁵, en que se presentan las cuestiones en relación con las consecuencias jurídicas de la elevación del nivel del mar que deben analizarse. Asimismo, las conclusiones de los dos capítulos anteriores son válidas para el presente.

143. La inundación parcial o total de las islas debido a la elevación del nivel del mar también tiene repercusiones en las líneas de base y en las delimitaciones marítimas.

144. Cuando una isla está situada en las proximidades de la costa y forma parte de la configuración costera del Estado ribereño, puede utilizarse como punto de base o

³⁰⁸ Conclusión 4, párr. 2. Véase *supra* en el presente documento la práctica de las organizaciones internacionales en forma de declaraciones.

³⁰⁹ Conclusión 6, párr. 1. Véase *supra* en el presente documento la práctica de los Estados en forma de declaraciones (comunicaciones a la Comisión e intervenciones en la Sexta Comisión).

³¹⁰ Conclusión 6, párrafo 1. Inacción en el sentido de que los Estados no están dispuestos a dar por terminados o retirarse de tratados de delimitación marítima que establecen fronteras marítimas, ni siquiera sobre la base de un cambio fundamental en las circunstancias debido a la elevación del nivel del mar, ni a modificar esos tratados o límites (no incluyendo cláusulas de modificación en los tratados).

³¹¹ Conclusión 6, párr. 2. Inclusión en el texto de los tratados de disposiciones que establezcan el carácter permanente de la delimitación marítima efectuada por medio de esos tratados.

³¹² Conclusión 8, párr. 1. La práctica es uniforme (se refiere al mantenimiento de los tratados de delimitación marítima y de las fronteras marítimas establecidas mediante esos tratados).

³¹³ Conclusión 8, párr. 2. (“No se requiere que la práctica tenga una duración concreta, siempre que sea general”).

³¹⁴ Conclusión 10, párr. 2.

³¹⁵ A/73/10, anexo B.

generar más puntos de base para la línea de base o para efectuar las delimitaciones marítimas.

145. En caso de utilizarse una isla para el trazado de la línea de base, esta línea también puede verse afectada (por ejemplo, si la isla ha servido de un punto de anclaje de una línea de base recta)³¹⁶. Si la isla en cuestión desapareciera por completo, también podría perder su mar territorial, lo que se examinará más adelante en la tercera parte³¹⁷.

146. Al mismo tiempo, para las islas situadas en atolones o bordeadas por arrecifes se pueden utilizar las líneas de bajamar de los arrecifes como líneas de base (artículo 6 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar). Estas formaciones insulares son particularmente vulnerables a la elevación del nivel del mar y pueden fácilmente inundarse de forma permanente, con lo que se perdería la línea de base.

147. Por tanto, su inundación permanente también puede suponer que ya no se pueda utilizar para generar puntos de base a los efectos de la delimitación marítima. Se da una excepción en el caso de que la inundación transforme la isla en una elevación en bajamar dentro del mar territorial, en cuyo caso todavía podría utilizarse como punto de base (de ser así, se plantea la cuestión de la legalidad de las posibles medidas adoptadas por el Estado en cuestión para preservar el estatus de isla o su surgimiento sobre el agua en bajamar, que se examinará en el siguiente capítulo)³¹⁸.

148. Además, en las delimitaciones marítimas, las islas pueden representar circunstancias relevantes o especiales que, en el marco del método de delimitación marítima desarrollado y consolidado por las cortes y tribunales internacionales, incluida la Corte Internacional de Justicia, pueden dar lugar a un ajuste de la línea de equidistancia provisional a fin de lograr un resultado equitativo. La práctica de las cortes y tribunales internacionales, incluida la Corte Internacional de Justicia, muestra que pueden decidir no tener en cuenta las islas muy pequeñas o no darles pleno derecho potencial a zonas marítimas, como las islas de enclaves (en caso de que ese enfoque tuviera un efecto desproporcionado en la línea de delimitación)³¹⁹. La inundación permanente parcial o su reclasificación como roca (que se define en el artículo 121, párrafo 3, de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar) o elevación en bajamar, o la inundación permanente total (desaparición) de una isla pueden dar lugar a que se decida no considerar más esa isla como una circunstancia relevante o especial en esta etapa de la aplicación del método de delimitación marítima antes mencionado.

IV. Posibles efectos jurídicos de la elevación del nivel del mar en el ejercicio de los derechos soberanos y la jurisdicción de los Estados ribereños y sus nacionales, así como en los derechos de terceros Estados y sus nacionales en espacios marítimos en los que se hayan establecido fronteras o líneas de base

149. Las zonas marítimas en el derecho internacional han evolucionado con el tiempo. Durante el periodo anterior a las Convenciones de Ginebra de 1958, el derecho internacional consuetudinario reconocía las aguas interiores, el mar

³¹⁶ Caron, "When law makes climate change worse" (véase la nota 141 *supra*), pág. 637.

³¹⁷ Rayfuse, "International law and disappearing States" (véase la nota 152 *supra*), pág. 3.

³¹⁸ Sefrioui, "Adapting to sea-level rise" (véase la nota 148 *supra*), pág. 12.

³¹⁹ Véase *Maritime Delimitation in the Black Sea* (nota 239 *supra*), pág. 122, párr. 185.

territorial³²⁰ y la alta mar. La primera ronda de codificación del derecho del mar dio lugar a la adopción de las cuatro Convenciones de Ginebra de 1958³²¹, consideradas como un reflejo del derecho internacional consuetudinario de la época. Además, en esas Convenciones se codificaron los derechos soberanos del Estado ribereño sobre la plataforma continental y la zona contigua. La expansión más significativa de las zonas marítimas llegó con la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, que creó las nuevas zonas marítimas de aguas archipelágicas, la zona económica exclusiva, la plataforma continental ampliada y la Zona.

150. Cada una de estas zonas otorga al Estado ribereño y a sus nacionales un conjunto de derechos y obligaciones. Además, los terceros Estados y sus nacionales también gozan en ellas de ciertos derechos. Dado que estas zonas se miden desde una línea de base a partir de la cual se determina el mar territorial, cualquier cambio o pérdida que tenga consecuencias en la línea de base podría dar lugar a cambios y, en algunos casos, a la reducción o, incluso, en casos extremos, a la pérdida completa de derechos marítimos. Esos cambios necesariamente afectarán al ejercicio de los derechos soberanos y la jurisdicción del Estado ribereño en esas zonas marítimas, así como a los derechos de terceros Estados y sus nacionales.

151. Un total de 168 Estados han ratificado la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar³²². Y, si bien quedan varios países que no son parte en ella, se podría concluir que estas zonas marítimas forman parte del derecho internacional consuetudinario³²³. No obstante, el presente capítulo no tratará del proceso, la manera ni los criterios para establecer una zona marítima, especialmente en caso de que haya límites que se superpongan. Se empieza explicando distintos aspectos de los derechos soberanos y la jurisdicción del Estado ribereño y sus nacionales, así como de los derechos de terceros Estados y sus nacionales, en relación con cada derecho marítimo con arreglo a lo dispuesto en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, y las posibles consecuencias para esos derechos en caso de los desplazamientos de las líneas de base y de los límites exteriores de las zonas marítimas debido a la elevación del nivel del mar.

A. Derechos marítimos en virtud del derecho internacional

152. El Estado ribereño ejerce la soberanía sobre sus aguas interiores y su mar territorial, incluidos el lecho, el subsuelo y el espacio aéreo suprayacente. Las aguas interiores se describen como las situadas en el interior de la línea de base del mar

³²⁰ Durante la Conferencia de Codificación de La Haya de 1930 se debatió sobre las zonas especiales más allá del mar territorial. *Conference for the Codification of International Law*, anexo 10, *Report of the Second Committee: Territorial Sea* (1930).

³²¹ Convención sobre el Mar Territorial y la Zona Contigua (Ginebra, 29 de abril de 1958), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 516, núm. 7477, pág. 205; Convención sobre la Alta Mar (Ginebra, 29 de abril de 1958), *ibid.*, vol. 450, núm. 6465, pág. 11; Convención sobre la Plataforma Continental (Ginebra, 29 de abril de 1958), *ibid.*, vol. 499, núm. 7302, pág. 311; Convención sobre Pesca y Conservación de los Recursos Vivos de la Alta Mar (Ginebra, 29 de abril de 1958), *ibid.*, vol. 559, núm. 8164, pág. 285.

³²² Información obtenida de la Colección de Tratados de las Naciones Unidas, que puede consultarse en https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXI-6&chapter=21&Temp=mtdsg3&clang=_en. Catorce Estados han firmado la Convención, pero no la han ratificado (Afganistán, Bhután, Burundi, Camboya, Colombia, El Salvador, Emiratos Árabes Unidos, Etiopía, Irán (República Islámica del), Libia, Liechtenstein, República Centroafricana, República Popular Democrática de Corea y Rwanda).

³²³ Sin perjuicio de las posiciones adoptadas por los países que no son partes en relación con las disposiciones aplicables de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

territorial³²⁴. Aquí el Estado ribereño tiene completa jurisdicción prescriptiva y de ejecución.

153. En el mar territorial, el Estado ribereño ejerce una soberanía que está limitada por el derecho de paso inocente de buques extranjeros, que forma parte del derecho internacional consuetudinario. El derecho de paso inocente está recogido tanto en la Convención sobre el Mar Territorial y la Zona Contigua³²⁵, como en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (Parte II, sección 3, arts. 17-32). En virtud del derecho de paso inocente, el Estado ribereño no puede obstaculizar el paso de un buque extranjero³²⁶ “mientras no sea perjudicial para la paz, el buen orden o la seguridad del Estado ribereño”³²⁷. El Estado ribereño no puede ejercer la jurisdicción penal³²⁸, incluida la investigación o la detención de personas que se encuentren a bordo de buques extranjeros³²⁹, ni ejercer la jurisdicción civil³³⁰ ni imponer gravámenes por el paso³³¹. En las aguas interiores, el Estado ribereño puede ejercer esos derechos sobre los buques extranjeros y sus nacionales.

154. Tal como se recogió por primera vez en el artículo 21 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, el Estado ribereño puede aprobar leyes que se ajusten a la Convención y al derecho internacional para los siguientes fines: la seguridad de la navegación y la regulación del tráfico marítimo; la protección de las ayudas a la navegación y de otros servicios e instalaciones; la protección de cables y tuberías; la conservación de los recursos vivos del mar; la prevención de infracciones de sus leyes y reglamentos en materia de pesca; la preservación de su medio ambiente y la prevención, reducción y control de la contaminación de este; la investigación científica marina y los levantamientos hidrográficos, y la prevención de infracciones de sus leyes y reglamentos aduaneros, fiscales, de inmigración y sanitarios (art. 21, párr. 1). El Estado ribereño también podrá establecer dispositivos de separación del tráfico de acuerdo con las condiciones enumeradas en el artículo 22, párrafo 3. Los buques extranjeros están obligados a cumplir esas leyes y reglamentos del Estado

³²⁴ Convención sobre el Mar Territorial y la Zona Contigua (Ginebra, 29 de abril de 1958), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 516, núm. 7477, pág. 205, en especial art. 5, párr. 1. Obsérvese que el artículo 8, artículo 1, de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar prevé la excepción de los Estados archipelágicos según lo dispuesto en la Parte IV.

³²⁵ Los Estados que no son partes en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar pero que han firmado o ratificado la Convención sobre el Mar Territorial y la Zona Contigua son: Colombia (firma el 29 de abril de 1958), Israel (ratificación el 6 de septiembre de 1961), los Estados Unidos (ratificación el 12 de abril de 1961) y la República Bolivariana de Venezuela (ratificación el 15 de agosto de 1961) (situación a 5 de febrero de 2020).

³²⁶ Convención sobre el Mar Territorial y la Zona Contigua, art. 15, y Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, art. 24, párr. 1. Según esta última Convención, entre los deberes del Estado ribereño figura el de no imponer requisitos que produzcan el efecto práctico de denegar u obstaculizar el paso.

³²⁷ Convención sobre el Mar Territorial y la Zona Contigua, art. 14, párr. 4, y Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, art. 19, párr. 1.

³²⁸ En la Convención sobre el Mar Territorial y la Zona Contigua no se adoptó la terminología sugerida en la decisión de la Corte Permanente de Justicia Internacional en la causa *Lotus* (*Francia c. Turquía*) contra la jurisdicción penal exclusiva del Estado del pabellón. *Case of the S.S. “Lotus” (France v Turkey)*, fallo núm. 9, 7 de septiembre de 1927, *P.C.I.J. Reports 1928*, Serie A, núm. 10.

³²⁹ Convención sobre el Mar Territorial y la Zona Contigua, art. 19, y Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, art. 27. Ambas Convenciones prevén excepciones acerca de cuándo puede el Estado ribereño ejercer la jurisdicción penal a bordo de un buque extranjero en su mar territorial, *mutatis mutandis*.

³³⁰ Convención sobre el Mar Territorial y la Zona Contigua, art. 20; Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, art. 28.

³³¹ Convención sobre el Mar Territorial y la Zona Contigua, art. 20; Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, art. 26.

ribereño. Los submarinos extranjeros³³² y cualesquiera otros vehículos sumergibles deberán navegar en la superficie y enarbolar su pabellón³³³.

155. En la zona contigua, regulada inicialmente en la Convención sobre el Mar Territorial y la Zona Contigua³³⁴ y después en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (art. 33), el Estado ribereño puede ejercer un “control” para “prevenir las infracciones de sus leyes y reglamentos aduaneros, fiscales, de inmigración o sanitarios que se cometan en su territorio o en su mar territorial” y “sancionar las infracciones de esas leyes y reglamentos cometidas en su territorio o en su mar territorial”.

156. Los archipiélagos también son desde hace mucho tiempo un tema de debate del derecho internacional que se remonta a la Conferencia de La Haya de 1930 y que fue abordado por la Comisión de Derecho Internacional, pero que en última instancia se omitió del proyecto de artículos definitivo³³⁵. Las Convenciones de Ginebra de 1958 no incluían ninguna disposición sobre los archipiélagos. Fue la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar la que por primera vez reconoció un régimen específico para los archipiélagos, que incluía el estatus de Estado archipelágico (artículo 46, apartado a)) y las líneas de base rectas archipelágicas (artículo 47). En consecuencia, la anchura del mar territorial, la zona contigua, la zona económica exclusiva y la plataforma continental se miden a partir de la línea de base recta archipelágica de conformidad con el artículo 48. La nueva zona de aguas archipelágicas se encuentra dentro de las aguas delimitadas por las líneas de base archipelágicas³³⁶. El Estado archipelágico ejerce su soberanía sobre las aguas archipelágicas, con independencia de su profundidad o de la distancia de la costa, el lecho y el subsuelo marinos y el espacio aéreo suprayacente (artículo 49, párrafos 1 y 2). Esto significa que el Estado archipelágico ejerce la soberanía sobre una gran extensión de espacio marítimo.

157. Las aguas archipelágicas se rigen por un régimen especial que presenta algunas similitudes con el régimen del mar territorial³³⁷. Al igual que en el mar territorial, a los buques extranjeros se les concede el derecho de paso inocente por las aguas archipelágicas, que solo puede suspenderse si es necesario por razones de seguridad (artículo 25, párrafo 3 (mar territorial), y artículo 52 (aguas archipelágicas). No obstante, también existen importantes diferencias entre los dos regímenes que son especialmente relevantes para los terceros Estados.

158. Se reconoce el derecho de sobrevuelo sobre las aguas archipelágicas (no existe para el paso inocente en el mar territorial). Además, la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar reconoció un nuevo régimen de paso por las vías marítimas archipelágicas y las rutas aéreas, que el Estado archipelágico puede designar con la aprobación de la Organización Marítima Internacional (art. 53)³³⁸. Ese

³³² Convención sobre el Mar Territorial y la Zona Contigua, art. 14, párr. 6.

³³³ Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, art. 20.

³³⁴ Lloyd C. Fell, “Comment, Maritime contiguous zones”, *Michigan Law Review*, vol. 62 (1964), págs. 848 a 864.

³³⁵ Proyecto de artículos sobre el derecho del mar y sus comentarios, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1956, vol. II, documento A/3159, págs. 256 y ss., en especial pág. 270. Para obtener información general de la evolución previa a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, véase también Sophia Kopela, *Dependent Archipelagos in the Law of the Sea* (Leiden), Martinus Nijhoff, 2013), págs. 11 a 24.

³³⁶ En el artículo 50 se establece que el Estado archipelágico puede trazar líneas de cierre para delimitar sus aguas interiores según lo dispuesto en los artículos 9, 10 y 11 de la Convención.

³³⁷ Para obtener información detallada, véase Mohamed Munavvar, *Ocean States: Archipelagic Regimes in the Law of the Sea* (Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1995).

³³⁸ El artículo 53, párrafo 9, se refiere a la “organización internacional competente”, que se entiende que es la Organización Marítima Internacional. Véase Tullio Treves, “The law of the

paso, semejante al de tránsito por los estrechos para la navegación internacional que se trata en el artículo 36 de la Convención, se define como “los derechos de navegación y de sobrevuelo en el modo normal, exclusivamente para los fines de tránsito ininterrumpido, rápido y sin trabas entre una parte de la alta mar o de una zona económica exclusiva y otra parte de la alta mar o de una zona económica exclusiva” (artículo 53, párrafo 3). A los barcos y aviones extranjeros se les garantiza el derecho de paso por las vías marítimas archipelágicas y por las rutas aéreas del Estado (artículo 53, párrafo 2). Es importante señalar que, aunque el Estado archipelágico no designe vías marítimas archipelágicas ni rutas aéreas sobre estas, en determinadas circunstancias puede haber terceros Estados que ejerzan esos derechos de paso por las “rutas utilizadas normalmente para la navegación internacional” (artículo 53, párrafo 12), presumiblemente en referencia a aguas en que anteriormente estaban sujetas al régimen de alta mar. Cabe destacar la falta de referencias al sobrevuelo³³⁹. Indonesia es el primer y único Estado archipelágico que ha establecido un sistema de rutas marítimas archipelágicas parciales de conformidad con lo señalado por la Organización Marítima Internacional³⁴⁰.

159. Los terceros Estados también tienen ciertos derechos no relacionados con la navegación en las aguas archipelágicas en virtud del artículo 51, párrafo 1. El Estado archipelágico ha de respetar los acuerdos existentes, así como los derechos de pesca tradicionales y otras actividades legítimas de los Estados vecinos inmediatamente adyacentes.

160. El régimen jurídico de la plataforma continental se reguló por primera vez en la Convención sobre la Plataforma Continental³⁴¹, y, posteriormente, en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. El Estado ribereño ejerce derechos de soberanía para explorar y explotar sus recursos naturales, tal como se establece en el artículo 2 de la Convención sobre la Plataforma Continental, algo que se recoge, *mutatis mutandis*, en el artículo 77 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar³⁴². La Corte Internacional de Justicia reconoció estos derechos como inherentes del Estado ribereño: “la más fundamental de todas las normas jurídicas relativas a la plataforma continental”, a saber, que “los derechos del Estado ribereño respecto de la zona de la plataforma continental... existen *ipso facto* y *ab initio*, en virtud de su soberanía sobre la tierra firme, y por extensión de esta en un ejercicio de derechos de soberanía con fines de exploración de los fondos marinos y explotación de sus recursos naturales”³⁴³. El Estado ribereño goza de derechos de soberanía para explorar y explotar sus recursos naturales, que incluyen minerales y otros recursos no

sea ‘system’ of institutions”, *Max Planck Institute Year Book of International Law Online* (1994), págs. 325 y ss., en especial págs. 328 y 329.

³³⁹ Munavvar, *Ocean States...* (véase la nota 337 *supra*), pág. 171.

³⁴⁰ Según la resolución MSC.71(69) de la Organización Marítima Internacional, aprobada el 19 de mayo de 1998, son vías marítimas archipelágicas parciales aquellas “que no se ajustan a la prescripción de incluir todas las rutas de paso y todos los canales de navegación normales, según lo prescrito en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar”. Resolución MSC.71(69) de la Organización Marítima Internacional, de 19 de mayo de 1998, “Aprobación de enmiendas a las disposiciones generales sobre el itinerario de los buques (resolución A.572(14) en su forma enmendada)”, anexo, párr. 2.2.2.

³⁴¹ Los Estados que no son partes en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar pero que han firmado o ratificado la Convención sobre la Plataforma Continental son: Colombia (ratificación el 8 de enero de 1962), Estados Unidos (ratificación el 12 de abril de 1961), Israel (ratificación el 6 de septiembre de 1961), Perú (firma el 31 de octubre de 1958) y Venezuela (República Bolivariana de) (ratificación el 15 de agosto de 1961) (situación a 5 de febrero de 2020).

³⁴² Véase la nota 146 *supra*.

³⁴³ *North Sea Continental Shelf*, fallo, *I.C.J. Reports* 1969, págs. 3 y ss., en especial pág. 22, párr. 19.

vivos del fondo marino y del subsuelo, así como los recursos vivos pertenecientes a especies sedentarias (artículo 73)³⁴⁴.

161. No obstante, el ejercicio de los derechos de soberanía sobre la plataforma continental por parte del Estado ribereño está limitado por el ejercicio de los derechos de otros Estados en las aguas y el espacio aéreo suprayacentes³⁴⁵. En la Convención sobre la Plataforma Continental se reconoce el derecho del Estado ribereño a construir, mantener y hacer funcionar en la plataforma continental instalaciones y otros dispositivos, así como a establecer zonas de seguridad, con ciertas obligaciones (artículo 5, párrafos 2 a 8). La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar va más lejos y, en su artículo 80, aplica, *mutatis mutandis*, los derechos sobre las islas artificiales, instalaciones y estructuras en relación con la zona económica exclusiva a la plataforma continental. Además, la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar otorga al Estado ribereño el derecho exclusivo de autorizar y regular las perforaciones que con cualquier fin se realicen en la plataforma continental (artículo 81). Asimismo, protege los derechos del Estado ribereño a explotar el subsuelo mediante la excavación de túneles, cualquiera que sea la profundidad de las aguas en el lugar de que se trate³⁴⁶. También se protegen ciertos derechos de terceros Estados, como la libertad de tender cables y tuberías submarinos³⁴⁷.

162. La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar introdujo la posibilidad de que los Estados ribereños ampliaran su plataforma continental más allá de las 200 millas marinas, si se cumplían ciertas condiciones, entre ellas el requisito de informar a la Comisión de Límites de la Plataforma Continental (artículo 76, párrafo 8). Una diferencia importante entre la plataforma continental dentro del límite de las 200 millas marinas y la plataforma continental ampliada es la obligación del Estado ribereño de efectuar pagos o contribuciones en especie a la Autoridad de la Zona con arreglo a las condiciones expuestas en el artículo 82. No obstante, los Estados en desarrollo que sean importadores netos de recursos minerales producidos en la plataforma continental están exentos de esa obligación (artículo 82, párrafo 3).

163. La Zona, que se define como los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo situados fuera de los límites de la jurisdicción nacional (artículo 1, párrafo 1, apartado 1)) —lo que en la práctica significaría el espacio marítimo que se encuentra más allá de los límites exteriores de la plataforma continental del Estado ribereño— es una de las innovaciones importantes de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. La Zona y sus recursos están sujetos exclusivamente al régimen del patrimonio común de la humanidad (artículo 136). Si bien el concepto de patrimonio común de la humanidad no era nuevo en el momento de su adopción, el régimen detallado de la Parte XI (artículo 137, párrafo 2) y el Acuerdo relativo a la Aplicación de la Parte XI³⁴⁸ eran nuevos para el derecho internacional. Ningún Estado puede reivindicar el ejercicio de la soberanía sobre parte alguna del área marítima

³⁴⁴ En el artículo 77, párrafo 4, se define a las especies sedentarias como aquellos organismos “que en el período de explotación están inmóviles en el lecho del mar o en su subsuelo o solo pueden moverse en constante contacto físico con el lecho o el subsuelo”.

³⁴⁵ Convención sobre la Plataforma Continental, art. 3; Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, art. 78, párr. 1.

³⁴⁶ Artículo 85: “Lo dispuesto en esta Parte no menoscabará del derecho del Estado ribereño a explotar el subsuelo mediante la excavación de túneles, cualquiera que sea la profundidad de las aguas en el lugar de que se trate”.

³⁴⁷ Convención sobre la Plataforma Continental, art. 4, que establece que el Estado ribereño “no puede impedir el tendido ni la conservación de cables o tuberías submarinos en la plataforma continental”.

³⁴⁸ Acuerdo relativo a la Aplicación de la Parte XI de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de Diciembre de 1982 (Nueva York, 28 de julio de 1994), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1836, núm. 31364), pág. 3.

conocida como la Zona, ni apropiarse de ninguno de sus recursos (artículo 137, párrafo 1). El significado de “recursos” se limita a los “recursos minerales sólidos, líquidos o gaseosos *in situ* en la Zona, situados en los fondos marinos o en su subsuelo, incluidos los nódulos polimetálicos” (artículo 133). No obstante, a diferencia de lo que ocurre con el régimen de alta mar, el del patrimonio común de la humanidad proporciona un marco jurídico detallado para la toma de decisiones, la gestión y la distribución de los beneficios monetarios que se deriven de las actividades realizadas en la Zona.

164. Un aspecto clave del nuevo régimen era que la gestión y la toma de decisiones pasaban de los Estados individuales a la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos, de la que entraron a forma parte, automáticamente, todos los Estados partes en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (artículo 156, párrafo 2). Solo la Autoridad, que está integrada por los Estados partes, puede actuar en nombre de la humanidad, (artículo 137, párrafo 2). En la Parte XI se estableció además la creación de la Empresa, el órgano de la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos encargado de llevar a cabo las actividades en la Zona (artículo 170). El régimen del patrimonio común de la humanidad en la Zona incluye un sistema de participación en los beneficios que se aplica mediante un mecanismo de reparto del producto neto de las actividades mineras realizadas en la Zona³⁴⁹. Posteriormente, el régimen del patrimonio común de la humanidad previsto en la Parte XI se modificó por el Acuerdo relativo a la Aplicación de la Parte XI aprobado en 1994. Concretamente, se introdujeron cambios en las disposiciones de la Parte XI sobre la distribución de los ingresos y la transferencia de tecnología entre Estados desarrollados y en desarrollo³⁵⁰.

165. La investigación científica marina en la Zona también ha de llevarse a cabo exclusivamente con fines pacíficos y en beneficio de toda la humanidad, de conformidad con la Parte XIII de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, relativa a la investigación científica marina (art. 143).

166. La zona económica exclusiva es una de las nuevas zonas marítimas creadas por la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. El concepto de zona económica exclusiva guarda estrecha relación con el surgimiento del nuevo orden económico internacional y el deseo de los países en desarrollo en el período poscolonial emergente de salvaguardar sus derechos sobre los recursos naturales, incluidos los recursos marinos necesarios para la seguridad alimentaria y el desarrollo³⁵¹. El principio de soberanía permanente sobre los recursos naturales

³⁴⁹ Artículo 13 del anexo III.

³⁵⁰ Robin Churchill y Vaughan Lowe, *The Law of the Sea*, 3ª ed. (Manchester, Manchester University Press, 1999), pág. 244. Otro de los cambios que introdujo fue el sistema de financiación de las actividades de la Empresa. En virtud del acuerdo de aplicación, los Estados ya no están obligados a financiar los sitios mineros ni ninguna de las actividades de la Empresa (Acuerdo relativo a la Aplicación de la Parte XI de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de Diciembre de 1982, anexo, secc. 2, párr. 3).

³⁵¹ Rama Puri, “Evolution of the Concept of Exclusive Economic Zone in UNCLOS III: India’s Contribution”, *Journal of the Indian Law Institute*, vol. 22 (1980), págs. 497 a 525. El autor analiza los antecedentes históricos de la zona económica exclusiva. Véase también Jenny Grote Stoutenburg, *Disappearing Island States in International Law* (2015), págs. 122 a 125. La génesis de la zona económica exclusiva vino de Kenya durante una reunión de la Organización Consultiva Jurídica Asiático-Africana en 1971 (*Asian-African Legal Consultative Organization, Report of the 12th Session held in Colombo from 18th to 27th January, 1971*, pág. 244), y también fue asumida por la Organización de la Unidad Africana (Declaración de la OUA sobre las cuestiones del derecho del mar, resolución 289 (XIX) del Consejo de Ministros, mayo de 1973). Véase R. R. Churchill y A. V. Lowe, *The Law of the Sea*, 2ª ed. (Manchester, Manchester University Press, 1988), pág. 133; David Attard, *The Exclusive Economic Zone in International*

también formaba parte del nuevo orden económico internacional, que incluía los recursos naturales de los fondos marinos y del subsuelo bajo jurisdicción nacional de los Estados y de las aguas suprayacentes, según reconoció la Asamblea General de las Naciones Unidas³⁵².

167. En la zona económica exclusiva, el Estado ribereño tiene derechos de soberanía para la exploración, explotación, conservación y administración de los recursos naturales, tanto vivos como no vivos, de las aguas suprayacentes al lecho y del lecho y el subsuelo del mar; el establecimiento y la utilización de islas artificiales, instalaciones y estructuras; la protección y preservación del medio marino; la investigación científica marina, y el ejercicio de otros derechos y deberes previstos en la Convención (artículo 56).

168. El Estado ribereño tiene también competencia exclusiva para determinar el total de capturas permisibles de recursos vivos en su zona económica exclusiva de conformidad con las condiciones especificadas de la Convención (artículo 61), así como la obligación de adoptar medidas adecuadas de conservación y administración sobre la base de los datos científicos más fidedignos para asegurarse de que los recursos vivos de la zona económica exclusiva no se vean amenazados (artículo 61, párrafo 2).

169. La Convención reconoce ciertos derechos de los terceros Estados y sus nacionales en la zona económica exclusiva de otro Estado, en particular el acceso a los recursos vivos excedentarios que el Estado ribereño no tenga capacidad de capturar (artículo 62, párrafo 2). Además, los terceros Estados y sus nacionales tienen derecho a la navegación y el sobrevuelo en alta mar, el tendido de cables y tuberías submarinos y otros usos lícitos del mar internacionalmente reconocidos relacionados con dichas libertades, conforme a lo que se establece en el artículo 87 y otras disposiciones de la Convención (artículo 58, párrafo 1). No obstante, los Estados han de tener debidamente en cuenta los derechos y deberes del Estado ribereño y cumplir las leyes y reglamentos dictados por este (artículo 58, párrafo 3). Las obligaciones de los Estados del pabellón en relación con las actividades de pesca ilegal, no declarada y no reglamentada en la zona económica exclusiva de otro Estado fueron examinadas en detalle por el Tribunal Internacional del Derecho del Mar en su opinión consultiva en la causa núm. 21³⁵³.

170. Si bien los buques de pabellón extranjero pueden ejercer las libertades de navegación en la zona económica exclusiva de otro Estado en virtud del artículo 58 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, el Estado ribereño también tiene algunos derechos prescriptivos y de ejecución limitados que no se aplicarían en la alta mar. En virtud del artículo 211, párrafo 5, de la Convención, para prevenir, reducir y controlar la contaminación causada por buques, el Estado ribereño podrá dictar leyes y reglamentos que sean conformes y den efecto a las reglas y estándares internacionales generalmente aceptados y establecidos en el marco de la organización internacional competente (la Organización Marítima Internacional) o de una conferencia diplomática de carácter general. Además, el Estado ribereño también tiene competencia para hacer cumplir las leyes y reglamentos a los buques extranjeros que los infrinjan en su zona económica exclusiva cuando se encuentren voluntariamente en uno de sus puertos (artículo 220, párrafo 1). Además, en caso de que haya motivos fundados para creer que un buque extranjero ha infringido las reglas

Law (Oxford, Clarendon Press, 1987), págs. 20 a 26; Maria Gavouneli, *Functional Jurisdiction in the Law of the Sea* (Leiden, Martinus Nijhoff, 2007), pág. 61.

³⁵² Resolución 3016 (XXVII) de la Asamblea General, de 18 de diciembre de 1972, relativa a la soberanía permanente sobre los recursos naturales de los países en desarrollo, párr. 1.

³⁵³ *Request for Advisory Opinion submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission, Advisory Opinion, 2 April 2015, ITLOS Reports 2015*, pág. 4.

y estándares internacionales aplicables para prevenir, reducir y controlar la contaminación causada por buques, o la legislación del Estado ribereño que da efecto a esas reglas y estándares internacionales, el Estado ribereño podrá exigir información a ese buque (artículo 220, párrafo 3). Si esa infracción causa o amenaza causar una contaminación considerable del medio marino y el buque extranjero se niega a facilitar la información solicitada o la información que facilita esté en manifiesta contradicción con la evidencia, el Estado ribereño puede realizar una inspección física del buque (subir a bordo) (artículo 220, párrafo 5). Además, el Estado ribereño puede detener un buque de pabellón extranjero cuando exista una prueba objetiva y clara de que esa infracción haya tenido como resultado una descarga que cause o amenace causar graves daños a las costas u otros intereses del Estado ribereño (artículo 220, párrafo 6). El Estado ribereño no podrá ejercer ninguno de esos derechos sobre buques de pabellón extranjero en alta mar.

171. El principio de la libertad de los mares se inscribe en la historia del derecho internacional moderno y figura en el famoso tratado *Mare Liberum*³⁵⁴, de Hugo Grocio. Se ha plasmado tanto en la Convención sobre la Alta Mar³⁵⁵ como en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. El alcance de la libertad de navegación ha evolucionado con el tiempo³⁵⁶. Tanto en la Convención sobre la Alta Mar (artículo 2) como en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (artículo 87, párrafo 1) se prevén la libertad de navegación, sobrevuelo, pesca y tendido de cables y tuberías submarinos. Además, en esta última se mencionan expresamente la libertad para construir islas artificiales y otras instalaciones (artículo 87, párrafo 1, apartado d)), y la libertad para llevar a cabo investigaciones científicas con sujeción a las disposiciones de las Partes VI y XIII de la Convención (artículo 87, párrafo 1, apartado f)). El ejercicio por los Estados del derecho a la libertad de la alta mar está sujeto a limitaciones en virtud de las Convenciones de 1958 y 1982. Esas libertades deben ejercerse “teniendo debidamente en cuenta” o “con la debida consideración” a los intereses de otros Estados y a los derechos previstos en esta Convención con respecto a las actividades en la Zona³⁵⁷.

B. Elevación del nivel del mar y derechos soberanos y jurisdicción de los Estados ribereños y sus nacionales, y derechos y obligaciones de terceros Estados y sus nacionales en las zonas marítimas

172. Hay diferentes situaciones en las que la elevación del nivel del mar puede afectar a los derechos marítimos. Una de ellas es el caso de las líneas de base móviles, examinado en la segunda parte, en el que la línea de base se desplaza en dirección a tierra debido a la inundación de los puntos de base. En ese supuesto, las zonas marítimas también se desplazarán en dirección a tierra. Otra situación se da cuando un accidente geográfico marítimo, en particular una isla de pleno derecho en virtud

³⁵⁴ Hugo Grocio (de Groot), *Mare Liberum* (1609).

³⁵⁵ Los Estados que no son partes en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, pero que han firmado o ratificado la Convención sobre el Mar Territorial y la Zona Contigua son: Colombia (firma el 29 de abril de 1958), Israel (ratificación el 6 de septiembre de 1961), Estados Unidos (ratificación el 12 de abril de 1961) y Venezuela (República Bolivariana de) (ratificación el 15 de agosto de 1961) (situación a 5 de febrero de 2020).

³⁵⁶ Para un panorama general de la evolución del régimen de las libertades en alta mar véase Nilüfer Oral, “Freedom of the high seas or protection of the marine environment? A false dichotomy”, en Harry N. Scheiber, Nilüfer Oral y Moon-Sang Kwon (eds.), *The 50-Year Legacy and Emerging Issues for the Years Ahead* (Leiden, Brill, 2018), págs. 331 a 353

³⁵⁷ Convención sobre la Alta Mar, art. 2; Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, art. 87, párr. 2.

del artículo 121, desaparece parcial o totalmente³⁵⁸. En ese caso, los derechos marítimos pueden reducirse o desaparecer completamente. La magnitud del cambio o la pérdida de derechos marítimos variarían, pero en algunos casos podrían ser considerables, especialmente cuando se trate de líneas de base trazadas a partir de pequeñas islas que pueden desaparecer debido a la elevación del nivel del mar. Por ejemplo, en el caso de la pérdida de una isla situada a 24 millas marinas de una línea de base, el mar territorial podría ver reducida en 1.500 km² su superficie³⁵⁹.

173. Como se indicaba en la segunda parte, todo desplazamiento hacia tierra de las zonas marítimas establecidas daría lugar a que una parte del mar territorial pasara a pertenecer a las aguas interiores del Estado ribereño, mientras que otra parte pasaría a pertenecer a la zona económica exclusiva, y una parte de la zona económica exclusiva pasaría a la alta mar. El estatus de la plataforma continental y de la plataforma continental ampliada se mantendría si se cumplieran las condiciones del artículo 76, párrafo 9.

174. El cambio de la clasificación jurídica de una zona marítima afectaría directamente a los correspondientes derechos de soberanía y jurisdicción del Estado ribereño y de terceros Estados en esas zonas, como se indica a continuación.

175. El hecho de que una parte del mar territorial pase a pertenecer a las aguas interiores beneficiaría al Estado ribereño, ya que con ello tendría jurisdicción prescriptiva y de ejecución completas sobre los buques de pabellón extranjero, lo que incluiría el derecho a ejercer la jurisdicción penal y civil. Los derechos del Estado ribereño en el lecho marino y su subsuelo en el mar territorial no se verían alterados. Debe prestarse la debida atención a la aplicación del artículo 8, párrafo 2, de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, que es una indicación de que la Convención se redactó teniendo en cuenta la preocupación por preservar los regímenes de las zonas marítimas y, con ello, la estabilidad del derecho del mar.

176. Los buques de pabellón extranjero perderían sus derechos de paso inocente. No obstante, los derechos de sobrevuelo no se verían afectados, ya que no existe un derecho de paso inocente de aeronaves extranjeras. En cambio, cualquier cambio en la línea de base que suponga que una parte del mar territorial pasa a la zona económica exclusiva podría afectar al régimen del lecho marino y su subsuelo, que en parte pasarían a pertenecer a la plataforma continental del Estado ribereño. En ese supuesto, los principales beneficiarios serían los terceros Estados y sus nacionales, que tendrían derecho a tender cables y tuberías submarinos según las condiciones establecidas en el artículo 79 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, que en el caso del mar territorial requiere el consentimiento del Estado ribereño.

177. También existe la posibilidad de que una parte del mar territorial pase a formar parte de la zona económica exclusiva. En esa circunstancia, el Estado ribereño vería considerablemente restringidos sus derechos de soberanía y jurisdicción sobre la navegación de terceros Estados y sus nacionales, al perder los derechos enunciados en el artículo 21 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, incluido el de establecer vías marítimas y dispositivos de separación del tráfico. En cambio, los terceros Estados y sus nacionales podrían ejercer el derecho de libertad de navegación, aunque con sujeción a las limitaciones impuestas respecto de la zona económica exclusiva por la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y por la jurisprudencia.

³⁵⁸ Sefrioui, “Adapting to sea-level rise” (véase la nota 148 *supra*).

³⁵⁹ A. H. A. Soons, “An ocean under stress: Climate change and the law of the sea”: adición a “Climate Change: Options and duties under international law”, *Mededelingen van de Koninklijke Nederlandse Vereniging voor International Recht*, vol. 145 (2018), págs. 71 a 120, en especial pág. 101.

178. Si los límites exteriores de la plataforma continental se desplazaran en dirección a tierra como resultado de un cambio en la línea de base a partir de la cual se midió la anchura del mar territorial de conformidad con la Convención, ello podría afectar a los derechos del Estado ribereño a la exploración y explotación de sus recursos naturales. No obstante, esa hipótesis parece poco probable, habida cuenta de lo dispuesto en el artículo 76, párrafo 9, de la Convención, en que se prevé la permanencia, como se examina en la segunda parte. Además, una razón importante para incluir el párrafo 9 en el artículo 76 era garantizar la certidumbre sobre los límites de la Zona³⁶⁰ y proteger las costosas inversiones de los Estados en sus plataformas continentales³⁶¹. Ahora bien, la cuestión es si las islas que desaparecen debido a la elevación del nivel del mar o que se convierten en rocas, en el sentido del artículo 121, párrafo 3 de la Convención, que se examinó anteriormente en la tercera parte, podrían perder su derecho a la plataforma continental. De ser así, grandes franjas de la plataforma continental pasarían a formar parte de la Zona y estarían sujetas al régimen del patrimonio común de la humanidad.

179. El paso de una zona de la plataforma continental sobre la que un Estado ribereño ejerza derechos de soberanía y jurisdicción al régimen de la Zona con arreglo a la Convención tendría importantes repercusiones para los terceros Estados y sus nacionales. Podría perderse la jurisdicción sobre licencias para la exploración y explotación frente a las costas de recursos naturales, en particular los no vivos, en la plataforma continental que pertenecía exclusivamente al Estado ribereño. Esto podría poner en entredicho la continuidad de los acuerdos existentes con terceros Estados y sus nacionales. En todos los casos, la situación sería de incertidumbre jurídica y económica. Además, todos los Estados Partes en la Convención estarían sujetos al régimen del patrimonio común de la humanidad.

180. El desplazamiento de una parte de la zona económica exclusiva a la alta mar provocaría cambios importantes en los derechos de soberanía y la jurisdicción del Estado ribereño y sus nacionales. En particular, podría tener consecuencias importantes en función del alcance de la merma de derechos marítimos. Según algunos especialistas, la pérdida potencial de superficie podría llegar a ser de hasta 431.000 km² en el caso de pérdida de una isla situada a más de 400 millas marinas de distancia, o de 215.000 km² si la isla estuviera situada a 200 millas marinas de la línea de base resultante³⁶². Muchos pequeños Estados insulares en desarrollo y otros países en desarrollo con zonas costeras bajas expuestas a la elevación del nivel del mar podrían encontrarse en esa situación.

181. El cambio de la zona económica exclusiva de un Estado ribereño al régimen de la alta mar supondría para el Estado ribereño la pérdida de una serie de importantes derechos de soberanía para explorar, explotar, conservar y gestionar recursos naturales valiosos. Las repercusiones en el Estado ribereño tendrían relación con las actividades pesqueras, entre otras. Por ejemplo, en virtud del artículo 62 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, el Estado ribereño tiene que determinar su capacidad para capturar recursos vivos de la zona económica exclusiva. En el caso de que no tenga capacidad para realizar todas las capturas permisibles, dará acceso a otros Estados al excedente de capturas. Muchos Estados en desarrollo obtienen cuantiosos ingresos por ese tipo de acuerdos de pesca. Por ejemplo, se estima que, en 2014, el total de los pagos por acceso a recursos pesqueros que recibieron las islas independientes del Pacífico ascendió a 340.285.572 dólares

³⁶⁰ *Ibid.*, pág. 100.

³⁶¹ *Ibid.*

³⁶² *Ibid.*, pág. 101.

de los Estados Unidos³⁶³. En conjunto, las exportaciones relacionadas con la pesca representan el 94,7 % del total de las exportaciones de los Estados Federados de Micronesia, el 81,9 % de las de las Islas Cook, el 73 % de las de Palau, el 61,5 % de las de Samoa, el 23,8 % de las de Tonga y el 20 % de las de las Islas Salomón³⁶⁴. Asimismo, otros países, como los Estados ribereños de África, obtienen importantes beneficios económicos de los acuerdos de acceso a la pesca, especialmente con la Unión Europea. La Unión Europea ha concertado acuerdos de asociación para la pesca sostenible con 15 Estados africanos³⁶⁵.

182. En la zona económica exclusiva, el Estado ribereño también tiene jurisdicción prescriptiva y de ejecución importante para la conservación de los recursos naturales y la protección y conservación del medio marino, que perdería si parte o la totalidad de la zona económica exclusiva pasara a formar parte de la alta mar. Por ejemplo, el Tribunal Internacional del Derecho del Mar, en el caso de la pronta liberación del *Virginia G.*, determinó que el Estado ribereño podía regular las actividades de aprovisionamiento de combustible en su zona económica exclusiva que, de otro modo, entrarían en el ámbito de la libertad de navegación prevista en el artículo 56, párrafo 1, siempre que dicha regulación estuviera relacionada con la conservación y administración de los recursos marinos vivos, de conformidad con el artículo 56 de la Convención³⁶⁶.

183. También hay un número creciente de áreas marinas protegidas que se han establecido en zonas económicas exclusivas. Uno de los ejemplos que se pueden encontrar en el Pacífico Sur, una zona especialmente expuesta a riesgos por la elevación del nivel del mar, es el Santuario Marino Nacional de Palau, designado por Palau en 2015, cuyas normas de protección entraron en vigor el 1 de enero de 2020, y que abarca el 80 % de las aguas interiores del país. Todas las actividades de extracción, como la pesca y la minería, están prohibidas³⁶⁷. En 2017 los Estados Federados de Micronesia aplicaron medidas de conservación a aproximadamente el 10 % de su zona económica exclusiva de 200 millas, una superficie que abarca más de 1,3 millones de millas cuadradas³⁶⁸. En 2017, las Islas Cook crearon Marae Moana,

³⁶³ Robert Gillett y Mele Ikatonga Tauati, "Fisheries of the Pacific Islands: Regional and national information", *FAO Fisheries and Aquaculture Technical Paper*, núm. 625 (Apia, 2018), págs. 36 y 37. Puede consultarse en <http://www.fao.org/3/I9297EN/i9297en.pdf>.

³⁶⁴ *Sustainability Impact Assessment (SIA) of the EU-ACP Economic Partnership Agreements – Pacific Region: Fisheries (mayo de 2007)*. Puede consultarse en https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2007/march/tradoc_133938.pdf, p. 146.

³⁶⁵ Eric Pichon, "The African Union's blue strategy", Servicio de Investigación del Parlamento Europeo (marzo de 2019). Puede consultarse en [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2019/635574/EPRS_ATA\(2019\)635574_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2019/635574/EPRS_ATA(2019)635574_EN.pdf).

³⁶⁶ *The M/V "Virginia G" Case (Panama/Guinea-Bissau)*, sentencia, *ITLOS Reports 2014*, págs. 4 y ss., en especial pág. 69, párr. 217. El Tribunal afirmó que "la regulación por un Estado ribereño del aprovisionamiento de combustible de los buques extranjeros que pescan en su zona económica exclusiva es una de las medidas que el Estado ribereño puede adoptar en su zona económica exclusiva para conservar y ordenar sus recursos vivos en virtud del artículo 56 de la Convención, leído conjuntamente con el artículo 62, párrafo 4, de la Convención. Esta opinión también está confirmada por la práctica de los Estados que se ha desarrollado después de la aprobación de la Convención".

³⁶⁷ Palau, Marine Sanctuary Act, RPPL núm. 9-49 2015. Puede consultarse en www.pacclii.org/cgi-bin/sinodisp/pw/legis/num_act/msrn9492015252/msrn9492015252.html?stem=&synonyms=&query=sanctuary.

³⁶⁸ Estados Federados de Micronesia, Ley del Congreso núm. 19-167 por la que se modifica el título 24 del Código de los Estados Federados de Micronesia, 18 de abril de 2017. Puede consultarse en www.pacclii.org/fm/indices/legis/public_laws_19.html. Véase también el atlas de protección marina, que puede consultarse en www.mpatlas.org/mpa/sites/68808202/.

una de las mayores reservas marinas del mundo³⁶⁹. En 2006, Kiribati estableció la Zona Protegida de las Islas Fénix, que constituye el 11,34 % de la zona económica exclusiva del país. Se incluyó en la Lista del Patrimonio Mundial en 2010³⁷⁰. Con la incorporación de cualquier parte de esas zonas a la alta mar, al Estado ribereño en cuestión le resultaría imposible mantener la integridad de esas zonas marinas protegidas, y la responsabilidad de proteger y preservar el medio marino recaería íntegramente en el Estado del pabellón, que tendría jurisdicción exclusiva³⁷¹.

184. En la zona económica exclusiva, el Estado ribereño también tiene jurisdicción para establecer y utilizar islas artificiales, instalaciones y estructuras (artículos 56 y 60), lo que incluye el derecho exclusivo de construirlas y de autorizar y regular su construcción, operación y utilización, así como jurisdicción en materia de leyes y reglamentos aduaneros, fiscales, sanitarios, de seguridad y de inmigración. Además, según la Convención, el Estado ribereño tiene derecho a establecer zonas de seguridad alrededor de esas islas artificiales, instalaciones y estructuras, que no se extenderán a una distancia mayor de 500 m alrededor de estas (artículo 60, párrafo 5).

185. Asimismo, en las zonas que pasasen a formar parte de la alta mar, el Estado ribereño perdería ciertos derechos regulatorios y de ejecución sobre buques extranjeros para prevenir, reducir y controlar la contaminación causada por buques en su zona económica exclusiva, reconocidos en los artículos 211 y 220 de la Convención, como se indica en el párrafo 170 *supra*.

186. La incorporación de la zona económica exclusiva de un Estado ribereño a la alta mar beneficiaría a terceros Estados y a sus nacionales, que podrían ejercer las libertades de la alta mar, incluidas la libertad de pesca y de explotación de otros recursos naturales. Asimismo, los buques extranjeros ya no tendrían que cumplir las normas y reglamentos dictados por los Estados ribereños en virtud del artículo 211 ni se les podrían aplicar las posibles medidas de ejecución reconocidas en el artículo 220 de la Convención. No obstante, esas libertades estarían sujetas a otras obligaciones en virtud de los acuerdos regionales e internacionales vigentes, así como a las obligaciones dimanantes del derecho internacional.

187. La elevación del nivel del mar podría afectar a las aguas archipelágicas existentes cuyos límites se hayan trazado a partir de líneas de base archipelágicas rectas y mediante un complicado cálculo de la relación tierra-agua medida desde las islas y los arrecifes emergentes³⁷². Si un Estado archipelágico perdiera el derecho a utilizar las líneas de base archipelágicas rectas, ello podría acarrearle la reducción, o incluso la pérdida, de sus aguas archipelágicas. Las consecuencias variarían según el archipiélago, pero en general es posible que fuera necesario volver a trazar las líneas de base alrededor de cada isla utilizando la línea de bajamar normal, de conformidad con el artículo 5 de la Convención, los arrecifes, según el artículo 6, o una línea de base recta, con arreglo al artículo 7, en el caso de los grupos o franjas de islas.

³⁶⁹ Islas Cook, Ley de Marae Moana de 2017 (núm. 10 de 2017). La zona económica exclusiva mide 408.250 km² (157.630 millas cuadradas). Véase también el atlas de protección marina, que puede consultarse en <http://mpatlas.org/mpa/sites/7704395/>.

³⁷⁰ Decisión 35 COM 8B.60 (2010) del Comité del Patrimonio Mundial de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Véase <https://whc.unesco.org/en/list/1325/>.

³⁷¹ A reserva de la posibilidad de que los Estados adopten un instrumento jurídicamente vinculante en el plano internacional sobre la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica en las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional, que se está negociando actualmente en virtud de la resolución 72/249 de la Asamblea General, de 24 de diciembre de 2017.

³⁷² Informe final del Comité sobre el Derecho Internacional y la Elevación del Nivel del Mar (véase la nota 119 *supra*), pág. 881.

188. Maldivas ha planteado esa preocupación en su comunicación a la Comisión, en la que afirma que el hecho de tener que volver a trazar las líneas de base archipelágicas por estar sumergidos los puntos de base podría dar lugar a una considerable reducción de sus zonas marítimas³⁷³. Kiribati es otro ejemplo de Estado archipelágico que se encuentra en situación de riesgo. Se tardó unos veinte años en establecer las líneas de base archipelágicas limitadas alrededor de su capital, Tarawa, pero la elevación del nivel del mar podría inundar los arrecifes emergentes que se utilizaron en el cálculo del Estado archipelágico³⁷⁴. Hay unos 22 Estados que han reivindicado ese estatus de archipiélago y que utilizan líneas de base archipelágicas rectas³⁷⁵.

189. En cuanto a las repercusiones que puede tener en terceros Estados y sus nacionales, no se verían afectados los derechos tradicionales, los derivados de acuerdos previos ni otros intereses legítimos de que gocen los Estados vecinos inmediatamente adyacentes, ya que se mantendrían de conformidad con el artículo 47, párrafo 6. No obstante, en el caso de las aguas archipelágicas que se convirtieran en zonas económicas exclusivas o pasaran a formar parte de la alta mar, se aplicaría un régimen totalmente diferente con respecto a los derechos de navegación de los buques y aeronaves extranjeros. Los terceros Estados y sus nacionales se beneficiarían de la libertad de navegación y de los derechos de sobrevuelo en las zonas que antes hubieran sido aguas archipelágicas.

190. Para concluir esta parte, pueden hacerse las siguientes observaciones, que son de carácter preliminar:

a) Excepto en el caso de que una parte del mar territorial pase a pertenecer a las aguas interiores, el desplazamiento hacia tierra de la línea de base y de los límites exteriores de las zonas marítimas daría lugar a que el Estado ribereño perdiera los derechos de soberanía y los derechos de jurisdicción para regular la navegación de terceros Estados y sus nacionales;

b) Si el mar territorial pasara a formar parte de la zona económica exclusiva, el Estado ribereño vería considerablemente restringidos los derechos de soberanía y jurisdicción sobre la navegación de terceros Estados y sus nacionales, incluido el derecho a establecer vías marítimas y dispositivos de separación del tráfico. Las consecuencias prácticas serían que el Estado ribereño tendría que modificar normas y reglamentos internos. Esencialmente, el Estado ribereño perdería la capacidad de adoptar medidas para garantizar la seguridad de la navegación en zonas en que antes podía hacerlo. Por su parte, los terceros Estados y sus nacionales tendrían derecho a ejercer la libertad de navegación, pero con sujeción a las limitaciones impuestas por la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y las derivadas de la jurisprudencia;

c) La pérdida de derechos marítimos relacionados con la plataforma continental, ya sea porque no se hayan cumplido las condiciones de permanencia o

³⁷³ Comunicación de Maldivas (véase la nota 164 *supra*), pág. 14.

³⁷⁴ Kaye, "The Law of the Sea Convention and sea level rise after the *South China Sea Arbitration*" (véase la nota 149 *supra*), pág. 435 (cita de Victor Prescott y Clive Schofield, *Maritime Political Boundaries of the World*, 2ª ed. (Leiden, Martinus Nijhoff, 2004), pág. 176).

³⁷⁵ Para ver un análisis de algunas reclamaciones (Departamento de Estado de los Estados Unidos), véase Kevin Baumert y Brian Melchoir, "The Practice of archipelagic States: a study of studies", *Ocean Development and International Law*, vol. 46 (2015), págs. 60 a 80. Los Estados son: Antigua y Barbuda, Bahamas, Cabo Verde, Comoras, Fiji, Filipinas, Granada, Indonesia, Islas Marshall, Islas Salomón, Jamaica, Kiribati, Maldivas, Mauricio, Papua Nueva Guinea, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Santo Tomé y Príncipe, Seychelles, Trinidad y Tabago, Tuvalu y Vanuatu. Véase el informe final del Comité de Líneas de Base del Derecho Internacional del Mar (véase la nota 116 *supra*), págs. 188 a 191, apéndice 3.

por la inundación completa de una isla de titularidad plenamente reconocida, tendría importantes repercusiones para el Estado ribereño si el área correspondiente pasara a formar parte de la Zona y quedara sometida al régimen del patrimonio común de la humanidad. Esto podría significar la pérdida de valiosos ingresos por recursos naturales que se estén explotando frente a la costa, además de poner en entredicho la continuidad de contratos con empresas privadas en relación con la exploración o explotación de los recursos naturales. Asimismo, quedarían en entredicho los intereses y derechos existentes de terceros Estados y sus nacionales;

d) Sin duda, la mayor pérdida en lo que se refiere a los derechos del Estado ribereño y sus nacionales tiene que ver con los derechos marítimos relativos a la zona económica exclusiva, si esta pasa a formar parte de la alta mar. En particular, los Estados en desarrollo que obtengan ingresos significativos de los recursos naturales —sobre todo de los recursos vivos— de sus zonas económicas exclusivas podrían perder una parte de esas ganancias. En algunos casos, incluso una pérdida relativamente pequeña podría tener importantes consecuencias para el desarrollo³⁷⁶. Además, se plantean interrogantes sobre la situación de los acuerdos de acceso a recursos pesqueros de Estados en desarrollo por excedentes de capturas permisibles, en caso de que esos acuerdos abarquen zonas que pasen a formar parte de la alta mar;

e) El proceso técnico y legislativo necesario para el establecimiento de zonas marítimas requiere tiempo y es costoso. Eso significa que cualquier cambio posterior de las líneas de base debido a la elevación del nivel del mar requeriría que el Estado ribereño tuviera que invertir más recursos en el nuevo trazado de las zonas. Este proceso podría complicarse aún más si hubiera que renegociar acuerdos fronterizos con terceros Estados, que es algo que suele llevar mucho tiempo³⁷⁷;

f) Además, se plantea la cuestión de cuáles serían las repercusiones en otro tipo de acuerdos, como las licencias para otras actividades económicas en la zona económica exclusiva —por ejemplo, los parques eólicos en el mar— o para el acceso a la pesca en la zona económica exclusiva. ¿Se mantendrían esos acuerdos? ¿Se someterían a una renegociación? ¿Estarían los terceros Estados facultados automáticamente para ejercer sus derechos en la zona reconvertida? La cuestión relacionada con el principio *pacta sunt servanda* se ha examinada en la segunda parte;

g) En general, los terceros Estados resultan beneficiados con esos cambios, pero a expensas del Estado ribereño. Como se ha señalado en el presente documento temático y han expresado numerosos Estados, existe el riesgo de que esos cambios en los derechos marítimos generen incertidumbre e inestabilidad y den pie a controversias. Por consiguiente, a fin de responder adecuadamente a la necesidad imperiosa de preservar la estabilidad y la previsibilidad, así como de mantener el equilibrio existente entre los derechos del Estado ribereño y los de terceros Estados, la mejor opción sería el mantenimiento de los derechos marítimos.

³⁷⁶ Samantha D. Farqhar, “When overfishing leads to terrorism: the case of Somalia”, *Journal of International Issues*, vol. 21 (2017), págs. 68 a 77. Hay que tener en cuenta que el surgimiento de la piratería frente a las costas de Somalia se atribuye en parte a la pérdida de recursos de los pescadores locales a causa de la pesca ilegal, de modo que algunos de ellos recurrieron a la piratería.

³⁷⁷ Por ejemplo, el Acuerdo entre Filipinas e Indonesia para establecer los límites de sus zonas económicas exclusivas superpuestas, ratificado en 2019, requirió 20 años de negociación. El Acuerdo se firmó el 23 de mayo de 2014 y fue ratificado por ambos Estados el 1 de agosto de 2019. Filipinas, Resolución núm. 1048 del Senado, aprobada el 3 de junio de 2019.

Tercera parte: Posibles efectos jurídicos de la elevación del nivel del mar en la situación de las islas, incluidas las rocas, y en los derechos marítimos de los Estados ribereños con islotes costeros, y estatus jurídico de las islas artificiales, actividades de recuperación de terreno o fortificación de islas como medidas de respuesta o adaptación a la elevación del nivel del mar

I. Posibles efectos jurídicos de la elevación del nivel del mar en la situación de las islas, incluidas las rocas, y en los derechos marítimos de los Estados ribereños con islotes costeros

191. La función, el estatus y los derechos asociados a las elevaciones en bajamar, las islas y otros accidentes geográficos marítimos, incluidas las islas artificiales, son materia de debate del derecho internacional desde hace mucho tiempo³⁷⁸. Durante la Conferencia de Codificación de La Haya de 1930 se trató del tema de las islas junto con la cuestión clave de la anchura del mar territorial³⁷⁹. Si bien en la Conferencia no se llegó a ningún acuerdo sobre la anchura del mar territorial, se adoptó una definición de isla que sigue teniendo influencia hoy. La definición comprendía tres elementos: a) una extensión natural de tierra, b) rodeada de agua y c) que se encuentra de un modo permanente sobre la línea de la pleamar³⁸⁰. No obstante, no hubo acuerdo sobre ninguno de los derechos de las islas al mar territorial³⁸¹. En el proyecto de artículos de 1956 de la Comisión de Derecho Internacional se había matizado el tercer elemento de la definición, que quedaba así: “*normalmente* se encuentra de un modo permanente sobre la línea de la pleamar”³⁸². No obstante, no se adoptó en la Convención de 1958 ni en la de 1982, en que se mantuvo la definición de la Conferencia de Codificación de La Haya de 1930³⁸³.

³⁷⁸ Gilbert Gidel, *Le droit international public de la mer : le temps de paix* (Etablissements Mellottée, Châteauroux, 1932-1934); Clive R. Symmons, *The Maritime Zones of Islands in International Law* (La Haya, Martinus Nijhoff 1979; Janusz Symonides “The legal status of islands in the new law of the sea”, Hugo Caminos (ed.), *Law of the Sea* (Taylor and Francis, 2001), págs. 115 a 134. Para conocer la historia legislativa de la Parte VIII de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, véase *The Law of the Sea: Régime of Islands - Legislative History of Part VIII (Article 121) of the United Nations Convention on the Law of the Sea* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.87.V.11). Véase también Barbara Kwiatkowski y Alfred H. A. Soons, “Entitlement to maritime areas of rocks which cannot sustain human habitation or economic life of their own”, *Netherlands Yearbook of International Law*, vol. 21 (1990), págs. 139 a 181; Murphy, *International Law Relating to Islands* (nota 239 *supra*).

³⁷⁹ Véase “Conference on the Codification of International Law, 13 March 1930, The Hague”, *American Journal of International Law*, vol. 24 (1930), *Supplement: Official Documents*, págs. 34 y ss., punto V (“Territorial waters around islands”) y punto VI (“Definition of an island”).

³⁸⁰ *Ibid.*

³⁸¹ *Ibid.*

³⁸² Artículo 11 del proyecto de artículos sobre el derecho del mar, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1956, vol. II, documento A/3159, págs. 256 y ss., en especial pág. 257 (sin cursiva en el original). Para un panorama general de las islas y el derecho del mar, véase Murphy, *International Law Relating to Islands* (nota 239 *supra*).

³⁸³ Convención sobre el Mar Territorial y la Zona Contigua, art. 10, párr. 1; Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, art. 121, párr. 1. En la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, en la versión en inglés se suprimió “*under normal circumstances*” a petición de la delegación de los Estados Unidos. Véase Symmons, *The*

192. Con arreglo a lo dispuesto en la Convención sobre el Mar Territorial y la Zona Contigua, las islas generan un mar territorial (artículo 10, párrafo 2)³⁸⁴ y, de acuerdo con la Convención sobre la Plataforma Continental, una plataforma continental (artículo 1). No obstante, durante la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar surgieron diferencias de opinión en cuanto a si a las islas debía corresponderles todos los derechos marítimos³⁸⁵. Gidel, durante la Conferencia de Codificación de La Haya de 1930, se había opuesto a un derecho sin restricciones de las islas al mar territorial, pues opinaba que un derecho de ese tipo debía basarse en ciertos criterios relacionados con la ocupación de cada isla por seres humanos. Su opinión quedó reflejada finalmente en el artículo 121, párrafo 3, de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, en el que se dispone que “[l]as rocas no aptas para mantener habitación humana o vida económica propia” no podrán tener zona económica exclusiva ni plataforma continental. Con el párrafo 3 del artículo 121 se creaba una nueva categoría de islas denominadas “rocas”, que no existía en las Convenciones de Ginebra de 1958³⁸⁶.

193. El artículo 121 de la Convención crea esencialmente dos categorías de islas: las que dan lugar a todos los derechos marítimos (párrafo 2) y las rocas, que no dan derecho a zona económica exclusiva ni a plataforma continental, y que implícitamente solo generan el derecho a un mar territorial y, según el caso, a una zona contigua (párrafo 3). Los elementos distintivos clave son si el accidente geográfico es apto o no “para mantener habitación humana o vida económica propia”. Estos dos elementos han sido objeto de un gran debate académico³⁸⁷. Durante la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, los Estados también mantuvieron opiniones divergentes con respecto a los derechos a que podían dar lugar las islas y

Maritime Zones of Islands in International Law (nota 378 *supra*), pág. 43 (citado por Prescott y Schofield, *Maritime Political Boundaries of the World* (véase la nota 374 *supra*), pág. 60).

³⁸⁴ En el proyecto de artículos sobre el derecho del mar de 1956, aprobado por la Comisión, también se reconocía que las islas tienen mares territoriales. Proyecto de artículo 10, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1956, vol. II, documento A/3159, págs. 256 y ss., en especial pág. 257.

³⁸⁵ Murphy, *International Law Relating to Islands* (nota 239 *supra*), págs. 56 a 61; Prescott y Schofield, *Maritime Political Boundaries of the World* (véase la nota 374 *supra*), págs. 61 a 81.

³⁸⁶ El artículo 11 del proyecto de artículos de la Comisión sobre el derecho del mar se refiere a “escollos y bajíos que quedan al descubierto intermitentemente” solo desde la perspectiva de su función como puntos de base. *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1956, vol. II, documento A/3159, págs. 256 y ss., en especial pág. 257. Véase Murphy, *International Law Relating to Islands* (nota 239 *supra*), págs. 56 y 57, en que el autor explica que este texto no ha sufrido modificaciones desde su primera aparición en el texto de negociación de 1975. Para un examen de las diferentes posiciones de los Estados durante la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, véase Prescott y Schofield, *Maritime Political Boundaries of the World* (véase la nota 374 *supra*), págs. 62 a 75.

³⁸⁷ Por ejemplo, Jon M. Van Dyke y Robert A. Brooks, “Uninhabited islands: their impact on the ownership of the oceans’ resources”, *Ocean Development and International Law*, vol. 12 (1983), págs. 265 a 300, en especial pág. 271; Jonathan I. Charney, “Rocks that cannot sustain human habitation”, *American Journal of International Law*, vol. 93 (1999), págs. 863 a 878; Prescott y Schofield, *Maritime Political Boundaries of the World* (véase la nota 374 *supra*), págs. 61 a 63; Kwiatkowski y Soons, “Entitlement to maritime areas of rocks which cannot sustain human habitation or economic life of their own” (véase la nota 378 *supra*); Clive Schofield, “The trouble with islands: the definition and role of islands and rocks in maritime boundary delimitation”, Seoung-Yong Hong y Jon M. Van Dyke (eds.), *Maritime Boundary Disputes, Settlement Processes, and the Law of the Sea* (Martinus Nijhoff, 2009), págs. 19 a 37; R. Kolb, “L’Interprétation de l’article 121, paragraphe 3, de la Convention de Montego Bay sur le Droit de la Mer : les rochers qui ne prêtent pas à l’habitation humaine ou à une vie économique propre...” *Annuaire Français de Droit International*, vol. 40 (1994), págs. 876 a 909; Yann-huei Song, “Okinotorishima: A ‘rock’ or an ‘island’? Recent maritime boundary controversy between Japan and Taiwan/China”, Hong y Van Dyke, *Maritime Boundary Disputes, Settlement Processes, and the Law of the Sea* (véase *supra*), págs. 145 a 175.

al párrafo 3 del artículo 121³⁸⁸. Algunos Estados se mostraron partidarios de la ampliación de los derechos y a otros les preocupaban los pequeños accidentes geográficos insulares que generaban un espacio marítimo excesivo³⁸⁹.

194. La diversidad de la práctica estatal sobre la clasificación de los accidentes geográficos como “rocas” o “islas” plantea cuestiones relativas al estatus de islas de pleno derecho que podrían llegar a ser inhabitables debido a las consecuencias de la elevación del nivel del mar. Si bien la clasificación de estas formaciones insulares es una cuestión algo delicada, es necesario identificar esta fuente de controversias a los efectos del presente documento temático. Si no hay un entendimiento común entre los Estados en cuanto a qué formaciones tienen plenos derechos marítimos y cuáles no, este estado de la práctica plantea interrogantes en cuanto a la posibilidad de que una isla con plenos derechos que haya perdido territorio pueda ser considerada como una roca según la definición que figura en el párrafo 3. En el presente documento no se pretende adoptar ninguna posición con respecto al estatus de ningún accidente geográfico de las zonas marítimas, solo examinar la práctica actual de los Estados a los efectos del tema que nos ocupa, es decir, los efectos jurídicos de la elevación del nivel del mar. A continuación, se presentan ejemplos de pequeños territorios marítimos deshabitados sobre los que los Estados difieren en cuanto a si se trata de una roca con derechos limitados o una isla con derecho a todas las zonas marítimas.

195. Hay varios ejemplos notables de práctica estatal que reflejan las diferentes posiciones de los Estados³⁹⁰. El uso que hace el Japón de Okinotorishima u Okinotori como punto de base de su reivindicación de una plataforma continental ampliada también suscitó reacciones³⁹¹. En el caso relativo a la delimitación entre Malta y Libia, este último Estado alegó que Filfla era una roca³⁹², mientras que Malta afirmó

³⁸⁸ Por ejemplo, Australia, el Brasil, el Ecuador, Francia, Grecia, la República Islámica del Irán, el Japón, Portugal, el Reino Unido y la República Bolivariana de Venezuela apoyaron que se suprimiera el párrafo 3. Yann-huei Song, “The application of article 121 of the Law of the Sea Convention to the selected geographical features situated in the Pacific Ocean”, *Chinese Journal of International Law*, vol. 9 (2010), pág. 663. Véase también Satya Nandan, C. B. E., y Shabtai Rosenne (eds.), *United Nations Convention on the Law of the Sea: A Commentary*, vol. III (1995), págs. 321 a 339.

³⁸⁹ Véase Murphy, *International Law Relating to Islands* (nota 239 *supra*), págs. 57 a 62. Véase también Charney, “Rocks that cannot sustain human habitation” (nota 387 *supra*), pág. 866.

³⁹⁰ Clive Schofield, “The Trouble with Islands: The Definition and Role of Islands and Rocks in Maritime Boundary Delimitation”, Seoung-Yong Hong and Jon M. Van Dyke (eds), *Maritime Boundary Disputes, Settlement Processes, and the Law of the Sea* (Martinus Nijhoff, 2009), págs. 19 a 37.

³⁹¹ China, en sus dos notas verbales al Secretario General de las Naciones Unidas, la primera de ellas de 6 de febrero de 2009 y la segunda de 3 de agosto de 2011, expresó su posición de que Okinotori es una roca no apta para la habitación humana y no puede tener una vida económica propia en el sentido del artículo 121, párrafo 3, de la Convención. Nota verbal, Misión Permanente de la República Popular China ante las Naciones Unidas, notificación relativa a la comunicación del Japón sobre la plataforma continental más allá de las 200 millas marinas a la Comisión de Límites de la Plataforma Continental, núm. CML/2/2009, que puede consultarse en www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/jpn08/chn_6feb09_e.pdf; nota verbal, Misión Permanente de la República Popular China ante las Naciones Unidas, notificación relativa a la comunicación del Japón sobre la plataforma continental más allá de las 200 millas marinas a la Comisión de Límites de la Plataforma Continental, núm. CML/59/2011, que puede consultarse en www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/jpn08/chn_3aug11_e.pdf.

³⁹² *Continental Shelf (Libyan Arab Jamahiriya/Malta)*, solicitud de permiso para intervenir, fallo, *I.C.J. Reports 1984*, pág. 3, memoria de la Jamahiriya Árabe Libia, 26 de abril de 1983, que puede consultarse en <https://www.icj-cij.org/files/case-related/68/9567.pdf>; memoria de Malta, 26 de abril de 1983, que puede consultarse en <https://www.icj-cij.org/files/case-related/68/9569.pdf>.

que era una isla³⁹³. En la causa relativa a la *Delimitación marítima en el Mar Negro*, Rumania defendió que la Isla de la Serpiente era una roca, con arreglo al artículo 121, párrafo 3, mientras que Ucrania afirmó que era una isla de pleno derecho³⁹⁴. Durante tres decenios, la India y Bangladesh se disputaron la soberanía sobre New Moore/South Talpatti, un pequeño islote situado en la Bahía de Bengala, pero en 2010 desapareció como resultado de la elevación del nivel del mar³⁹⁵. México se opuso firmemente a la zona económica exclusiva establecida por Francia alrededor de la pequeña isla deshabitada de Clipperton³⁹⁶.

196. Cabe señalar, además, la declaración interpretativa que la República Islámica del Irán hizo al firmar la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, en el sentido de que

Los islotes situados en mares cerrados y semicerrados que potencialmente pueden tener habitación humana o vida económica propia, pero que, debido a las condiciones climáticas, la restricción de recursos u otras limitaciones, aún no están en desarrollo, están comprendidos en las disposiciones del artículo 121, párrafo 2, relativas al “Régimen de las islas” y, por tanto, tienen pleno efecto para la delimitación de los límites de diversas zonas marítimas de los Estados ribereños interesados³⁹⁷.

197. Si bien ha habido varias causas internacionales en las que se ha abordado el papel de las islas, los islotes y los accidentes geográficos en bajar para determinar la soberanía o las fronteras marítimas, en muy pocas ocasiones se ha aclarado el significado del artículo 121 y, en particular, de su párrafo 3. Este se invocó por primera vez en un caso planteado por Islandia ante el intento de Noruega de declarar una zona económica exclusiva y una plataforma continental para la isla deshabitada de Jan Mayen³⁹⁸. Islandia retiró finalmente su objeción y la Comisión de Conciliación opinó que el artículo 121 reflejaba la situación del derecho internacional en ese momento³⁹⁹.

³⁹³ Véase también la declaración de Malta al ratificar la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, en la que se describe Filfla como una isla a los efectos del trazado de una línea de base. Puede consultarse en https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtmsg_no=XXI-6&chapter=21&Temp=mtmsg3&clang=_en#21.

³⁹⁴ *Maritime Delimitation in the Black Sea* (nota **Error! Bookmark not defined.** *supra*), contramemoria presentada por Ucrania, 19 de mayo de 2006, págs. 180 y ss.

³⁹⁵ Associated Press, “Island claimed by India and Bangladesh sinks below waves”, *The Guardian*, 24 de marzo de 2010. Puede consultarse en www.theguardian.com/world/cif-green/2010/mar/24/india-bangladesh-sea-levels.

³⁹⁶ Yann-huei Song, “The application of Article 121 of the Law of the Sea Convention to the selected geographical features situated in the Pacific Ocean”, *Chinese Journal of International Law*, vol. 9 (2010), págs. 663 y ss., en especial págs. 667 y 668.

³⁹⁷ No obstante, la República Islámica del Irán no ha ratificado la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Véase https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtmsg_no=XXI-6&chapter=21&Temp=mtmsg3&clang=_en.

³⁹⁸ *Conciliation Commission on the Continental Shelf area between Iceland and Jan Mayen. Report and recommendations to the governments of Iceland and Norway, decision of 1 June 1981*, Naciones Unidas, *Reports of International Arbitral Awards*, vol. XXVII, pág. 1. La Comisión basó su opinión en el texto de la negociación oficiosa, ya que la Convención no se había aprobado. Véase Robin R. Churchill, “Claims to maritime zones in the Arctic – Law of the sea normality or polar particularity”, Alex G. Oude Elferink y Donald R. Rothwell (eds.), *The Law of the Sea and Polar Maritime Delimitation and Jurisdiction* (La Haya, Martinus Nijhoff, 2001), pág. 120.

³⁹⁹ *Conciliation Commission on the Continental Shelf area between Iceland and Jan Mayen. Report and recommendations to the governments of Iceland and Norway, decision of 1 June 1981*

198. Entre otras causas notables en las que se ha eludido la cuestión, cabe mencionar la causa relativa a la *Plataforma Continental (Jamahiriya Árabe Libia/Malta)*, en que la Corte Internacional de Justicia describió Filfla como un “islote deshabitado” y descartó que se pudiera utilizar para determinar la línea de base, aunque no se refirió a su estatus según el artículo 121⁴⁰⁰. En la causa relativa a la *Delimitación marítima y cuestiones territoriales entre Qatar y Bahrein* se abordó el estatus de Qit’at Jaradah, un pequeño territorio insular que la Corte Internacional de Justicia consideró que se ajustaba a la definición del artículo 121, párrafo 2 —que, según afirmó, era derecho internacional consuetudinario—, y tenía derecho a un mar territorial, pero no dijo nada sobre su estatus con arreglo al párrafo 3⁴⁰¹. En el fallo de la Corte Internacional de Justicia en la causa relativa a la *Controversia territorial y marítima (Nicaragua c. Colombia)*, la Corte abordó por primera vez directamente el párrafo 3 del artículo 121 con cierto detalle, pero no llegó a identificar directamente como rocas los accidentes geográficos en cuestión. La Corte afirmó también que consideraba que el régimen jurídico de las islas establecido en el artículo 121 de la Convención era *indivisible* y formaba parte del derecho internacional consuetudinario⁴⁰². En el caso *Eritrea c. el Yemen*, el Tribunal Arbitral excluyó al grupo de islas de Jabal al-Tayr y Zubayr, situadas en medio del mar, a la hora de calcular la línea fronteriza entre el Yemen y Eritrea, señalando simplemente su naturaleza inhóspita y estéril y su situación mar adentro, sin llegar a clasificarlas como “rocas”; el Tribunal acordó que les correspondía un mar territorial de pleno derecho⁴⁰³. En la causa entre Indonesia y Malasia relativa a la soberanía sobre dos pequeñas islas, la Corte Internacional de Justicia dio pocas orientaciones sobre el sentido del artículo 121 en relación con el estatus de Ligitan y Sipadan, dos accidentes geográficos muy pequeños no habitados permanentemente⁴⁰⁴. En la causa relativa a la *Delimitación marítima en el Mar Negro*, la Corte evitó decidir si la Isla de la Serpiente era una roca, como afirmaba Rumania, o una isla, como sostenía Ucrania, al considerar que los posibles derechos a que daba lugar no podían ir más allá de los generados por la costa continental de Ucrania y quedaban totalmente comprendidos en ellos⁴⁰⁵.

199. El laudo dictado por la Corte Permanente de Arbitraje el 12 de julio de 2016 en el caso relativo al *Mar de China Meridional entre la República de Filipinas y la República Popular China*⁴⁰⁶ contiene el primer examen detallado que realizó un tribunal internacional del artículo 121 y, en particular, del párrafo 3. No obstante, China, que no reconocía la jurisdicción de la Corte, se opuso a las conclusiones de esta⁴⁰⁷. Además, como han señalado fuentes académicas, es poco probable que un caso

(véase la nota anterior), pág. 10. La Comisión llegó a la conclusión de que Jan Mayen era una isla con derecho a todas las zonas marítimas.

⁴⁰⁰ *Continental Shelf (Libyan Arab Jamahiriya/Malta)*, fallo, *I.C.J. Reports* 1985, págs. 13 y ss., en especial pág. 48, párr. 64. No obstante, la Corte lo tuvo en cuenta como circunstancia especial a los efectos de la modificación de la línea de equidistancia provisional.

⁴⁰¹ *Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain*, fondo, fallo, *I.C.J. Reports* 2001, págs. 40 y ss., en especial pág. 99, párr. 195.

⁴⁰² *Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia)*, fallo, *I.C.J. Reports* 2012, págs. 624 y ss., en especial pág. 674, párr. 139.

⁴⁰³ *Award of the Arbitral Tribunal in the second stage of proceedings between Eritrea and Yemen Arbitration, (Maritime Delimitation), decision of 17 December 1999*, Naciones Unidas, *Reports of International Arbitral Awards*, vol. XXII (núm. de venta E/F.00.V.7), págs. 335 y ss., en especial pág. 368, párrs. 147 y 148.

⁴⁰⁴ *Sovereignty over Pulau Ligitan and Pulau Sipadan (Indonesia/Malaysia)*, fallo, *I.C.J. Reports* 2002, pág. 625.

⁴⁰⁵ *Maritime Delimitation in the Black Sea* (nota 239 *supra*), pág. 122, párr. 185.

⁴⁰⁶ *The South China Sea Arbitration (The Republic of Philippines v. The People's Republic of China)*, laudo, Tribunal Arbitral, Corte Permanente de Arbitraje, 12 de julio de 2016.

⁴⁰⁷ China, Ministerio de Relaciones Exteriores, declaración sobre el laudo del 12 de julio de 2016 del Tribunal Arbitral en el caso relativo al *Arbitraje del Mar de China Meridional* establecido a

resuelva de manera concluyente las diferencias de opinión sobre el significado de estos elementos y “para una evaluación más definitiva se requerirán más casos en que se apliquen las conclusiones arbitrales so estas cuestiones”⁴⁰⁸.

200. El Tribunal tenía que determinar el estatus de accidentes geográficos que habían sido objeto de modificaciones significativas llevadas a cabo por seres humanos. Con respecto a la actual investigación sobre el posible impacto de la elevación del nivel del mar en el estatus futuro de las islas de pleno derecho, el Tribunal llegó a ciertas conclusiones interesantes acerca de la aplicación del párrafo 3 del artículo 121.

201. En primer lugar, al determinar la capacidad del accidente geográfico para estar habitado, el Tribunal afirmó que “el hecho de que un accidente geográfico no esté habitado en un momento determinado no demuestra que sea que inhabitable, y el hecho de que no tenga vida económica no demuestra que no pueda tenerla”⁴⁰⁹. En segundo lugar, el Tribunal señaló que la aportación de pruebas históricas de habitación humana y vida económica era relevante para establecer la capacidad de un accidente geográfico, y afirmó que “[s]i un accidente geográfico conocido que se encuentra cerca de una masa de tierra poblada nunca ha sido habitado ni ha tenido vida económica, ello puede querer decir que es inhabitable”. Por otra parte, la existencia de indicios claros de que seres humanos han vivido en algún momento de la historia en un accidente geográfico o de que en este ha habido actividad económica podría constituir una prueba relevante de la capacidad del accidente geográfico⁴¹⁰.

202. De particular importancia para la presente investigación es la declaración del Tribunal al evaluar la evidencia histórica de habitación humana y actividades económicas pasadas. Por ejemplo:

... el Tribunal debe considerar si hay evidencia de que fuerzas ajenas a la capacidad intrínseca del accidente geográfico han impedido la habitación humana o acabado con ella. *La guerra, la contaminación y los daños ambientales podrían llevar a la despoblación, durante un período prolongado, de un accidente geográfico que, en estado natural, sería capaz de tener habitación humana*. No obstante, de no intervenir tales fuerzas, el Tribunal puede concluir razonablemente que un accidente geográfico en el que históricamente no haya habido ninguna comunidad humana no tiene capacidad para tenerla⁴¹¹.

203. Como se observa en la doctrina al examinar esta parte del caso, “[e]sta conclusión sugiere que la condición original o natural —y no la intervención humana— determinará si el accidente geográfico es habitable o no. Cabe decir que la intervención humana podría incluir una elevación del nivel del mar causada por el cambio climático antropogénico. Por consiguiente, este cambio no alteraría la “capacidad intrínseca del accidente geográfico” y, presumiblemente, no afectaría al estatus de este”⁴¹².

204. Con respecto a la delimitación de las fronteras marítimas, la Corte Internacional de Justicia, en la causa relativa a la *Delimitación marítima en el Mar Negro*⁴¹³, y la Corte Permanente de Arbitraje, en el caso relativo a la *Frontera Marítima en la Bahía*

petición de la República de Filipinas, 12 de julio de 2016. Puede consultarse en www.fmprc.gov.cn/nanhai/eng/snhwtlcwj_1/t1379492.htm.

⁴⁰⁸ Kaye, “The Law of the Sea Convention and sea level rise after the *South China Sea Arbitration*” (véase la nota 149 *supra*), pág. 427.

⁴⁰⁹ *The South China Sea Arbitration*, laudo (véase la nota 406 *supra*), párr. 483.

⁴¹⁰ *Ibid.*, párr. 484.

⁴¹¹ *Ibid.*, párr. 549 (sin cursiva en el original).

⁴¹² Kaye, “The Law of the Sea Convention and sea level rise after the *South China Sea Arbitration*” (véase la nota 149 *supra*), pág. 431.

⁴¹³ *Maritime Delimitation in the Black Sea* (nota 239 *supra*), pág. 106, párr. 131.

de Bengala (*Bangladesh c. India*)⁴¹⁴, examinaron únicamente el conjunto de hechos en aquella coyuntura y afirmaron que lo que importaba era la realidad física en el momento de la delimitación. La Corte Permanente de Arbitraje descartó expresamente la consideración de posibles acontecimientos futuros, como una elevación del nivel del mar que pudiera alterar los puntos de base, subrayando la importancia de la estabilidad de los límites⁴¹⁵.

205. La inundación parcial de una isla de pleno derecho debido a la elevación del nivel del mar podría dar lugar a que se planteara su posible reclasificación como roca, o incluso como elevación en bajamar, si pierde la capacidad de tener habitación humana o vida económica propia. El criterio de tener habitación humana y vida económica propia puede ser especialmente importante en el caso de las islas que resulten inhabitables debido a la elevación del nivel del mar. Esta situación puede producirse por un aumento de las inundaciones debido a grandes mareas, la infiltración de agua salada en los acuíferos y fuentes de agua dulce, la pérdida de tierras agrícolas y de producción de alimentos⁴¹⁶, y otros factores que hagan que la isla resulte inhabitable para los seres humanos o que no pueda tener actividades económicas.

206. Las consecuencias potenciales de que una isla sea reclasificada como roca son importantes. Por ejemplo, según los especialistas, una pequeña isla podría generar una superficie marítima de hasta 431.014 km², mientras que una “roca”, cuyos derechos se limitarían solo al mar territorial, generaría una superficie de 1.550 km², es decir, mucho menor⁴¹⁷. Según algunos autores, si la isla de Kapingamarangi, la más meridional de Micronesia, situada a unos 300 km al sur de la isla más cercana, fuera reclasificada como roca, los Estados Federados de Micronesia perderían más de 30.000 millas marinas cuadradas de zona económica exclusiva⁴¹⁸. El caso de Rockall es un ejemplo bien conocido de reclasificación de una isla como roca llevada a cabo por un Estado. Al hacerlo, el Reino Unido perdió unas 60.000 millas marinas cuadradas de espacio marítimo que antes consideraba zona de pesca⁴¹⁹.

207. El resultado es que, una lectura estricta del artículo 121, párrafo 3, supondría que una isla que resulte inhabitable porque la elevación del nivel del mar haya causado, por ejemplo, una infiltración de agua salada que contamine sus reservas de agua dulce, y no en razón de una pérdida de territorio, podría perder sus derechos sobre la zona económica exclusiva y la plataforma continental. Es una situación diferente de la del desplazamiento de las líneas de base, que puede dar lugar a una mengua, pero no a una pérdida total, de derechos marítimos. Esas consecuencias podrían ser catastróficas desde un punto de vista económico, social y cultural. Los

⁴¹⁴ Bangladesh había planteado expresamente los posibles efectos futuros de la elevación del nivel del mar en puntos de base seleccionados por la India, e incluso por Bangladesh, que podían cambiar o llegar a desaparecer en el mar debido a la elevación del nivel del mar. No obstante, la Corte Permanente de Arbitraje estimó que acontecimientos futuros como la elevación del nivel del mar no eran relevantes (*Bay of Bengal Maritime Boundary Arbitration (Bangladesh v. India)* (véase la nota 56 *supra*), pág. 63, párr. 215).

⁴¹⁵ *Ibid.*, párrs. 215 a 218.

⁴¹⁶ Durante la reunión de la Sexta Comisión, Fiji señaló que las comunidades del país estaban “experimentando una disminución de la producción de alimentos debido a la infiltración de agua salada...” (A/C.6/73/SR.23, párr. 61).

⁴¹⁷ Clive Schofield, “The trouble with islands: the definition and role of islands and rocks in maritime boundary delimitation” (véase la nota 387 *supra*), pág. 21.

⁴¹⁸ Rosemary Rayfuse, “Sea level rise and maritime zones: preserving the maritime entitlements of “disappearing” States”, Gerrard and Wannier, *Threatened Island Nations: Legal Implications of Rising Seas and a Changing Climate* (véase la nota 153 *supra*), págs. 167 a 192, en especial págs. 174 y 175.

⁴¹⁹ Schofield y Freestone, “Options to protect coastlines and secure maritime jurisdictional claims in the face of global sea level rise” (véase la nota 153 *supra*), pág. 147.

recursos naturales de la zona económica exclusiva son una importante fuente de sustento para muchos pequeños Estados insulares en desarrollo, algo que también ha influido decisivamente en el desarrollo de la zona económica exclusiva a lo largo de la historia⁴²⁰.

208. Las elevaciones en bajamar, similares a las islas, también se definen en el derecho internacional como extensiones naturales de tierra rodeadas de agua, con la diferencia de que quedan sumergidas en la pleamar⁴²¹. Las elevaciones en bajamar no dan lugar a ninguna zona marítima y, como ha declarado la Corte Internacional de Justicia, ningún Estado puede apropiarse de ellas⁴²². No obstante, aplicando la regla del “salto de rana”, las elevaciones en bajamar situadas parcial o totalmente dentro del mar territorial pueden utilizarse para la delimitación de este. Esa opinión fue aceptada por los Estados durante la Conferencia de Codificación de La Haya de 1930. Posteriormente, se incluyó en el artículo 11 del proyecto de artículos de 1956 de la Comisión⁴²³, y después se recogió en el artículo 13, párrafo 1, de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Además, para el trazado de una línea de base recta, se pueden utilizar como puntos de base las elevaciones en bajamar en las que haya un faro o instalaciones similares que se encuentren permanentemente por encima del nivel del mar⁴²⁴. Las elevaciones en bajamar también pueden utilizarse, con arreglo a la Convención, para trazar líneas de base archipelágicas si se encuentran en el mar territorial de una isla archipelágica (artículo 47, párrafo 4).

209. El uso de una elevación en bajamar situada frente a la costa de un Estado ribereño para dar un “salto de rana” puede ampliar considerablemente el mar territorial, mientras que su pérdida podría dar lugar a una reducción significativa de las zonas marítimas que se encuentren bajo la soberanía del Estado ribereño, e incluso transformarlas en zonas marítimas diferentes, ya sea una zona económica exclusiva, si se establece, o, de no hacerlo, en alta mar. Su inundación a causa de la elevación del nivel del mar supondría para el Estado ribereño la pérdida de una superficie considerable de mar territorial.

210. La dificultad con las elevaciones en bajamar en la práctica tiene que ver con las diferentes metodologías utilizadas para determinar si un accidente geográfico es una elevación en bajamar o en pleamar⁴²⁵. Este aspecto queda fuera del alcance del presente tema.

⁴²⁰ Satya N. Nandan, “La Zona Económica Exclusiva: Una perspectiva histórica”, *Ensayos en memoria de Jean Carroz: El Derecho y el Mar* (Organización para la Alimentación y la Agricultura, 1987).

⁴²¹ Convención sobre el Mar Territorial y la Zona Contigua, art. 11, párr. 1; Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, art. 13, párr. 1.

⁴²² *Maritime Delimitation and Territorial Questions Between Qatar and Bahrain* (véase la nota 401 *supra*), pág. 102, párr. 207. Esta norma fue de nuevo confirmada por la Corte, en la causa relativa a la *Controversia territorial y marítima (Nicaragua c. Colombia)* (véase la nota 402 *supra*), y posteriormente por el Tribunal, en el laudo del caso relativo al *Arbitraje del Mar de China Meridional*, entre la República de Filipinas y la República Popular China (véase la nota 406 *supra*). En cambio, Stefan Talmon lo contrasta con el laudo arbitral en el caso relativo a *Eritrea c. Yemen* (véase la nota 403 *supra*), en que el Tribunal “no había hecho ninguna distinción sobre la ubicación de las elevaciones en bajamar cuando determinó que ‘las islas, islotes, rocas y elevaciones en bajamar’ de ciertos grupos de islas estaban ‘sujetos a la soberanía territorial’ de Eritrea y el Yemen, respectivamente”. Stefan Talmon, “The South China Sea Arbitration and the finality of ‘final’ awards”, *Journal of International Dispute Settlement*, vol. 8 (2017), págs. 388 a 401, en especial pág. 397.

⁴²³ *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1956*, vol. II, documento A/3159, pág. 256 y ss., en especial pág. 257.

⁴²⁴ Convención sobre el Mar Territorial y la Zona Contigua, art. 4, párr. 3; Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, art. 7, párr. 4.

⁴²⁵ Véase Murphy, *International Law Relating to Islands* (nota 239 *supra*), págs. 46 y ss.

II. Estatus jurídico de las islas artificiales, actividades de recuperación de terreno o fortificación de islas como medidas de respuesta o adaptación a la elevación del nivel del mar

211. Las actividades de recuperación de tierras se han utilizado durante siglos como medio para ampliar las zonas costeras y construir defensas frente al avance del mar⁴²⁶. Los Países Bajos, por ejemplo, tienen una larga historia de obras de construcción de fortificaciones costeras de gran envergadura para evitar la invasión del mar. Además, con el aumento de la población, muchos países han recurrido a la recuperación de tierras como medio para crear más espacio habitable⁴²⁷. Un estudio realizado a escala mundial revela la amplitud y el alcance de las actividades de recuperación de tierras costeras, la mayoría de las cuales se llevan a cabo en países asiáticos⁴²⁸, entre los que destacan algunos con zonas costeras bajas que están más expuestas a la elevación del nivel del mar, como Bangladesh y Viet Nam⁴²⁹. En respuesta a la elevación del nivel del mar, se ampliarán las actividades de recuperación de tierras, fortificación de costas por métodos de ingeniería especializados y otras soluciones para mantener artificialmente o por medios naturales las zonas costeras, los puntos de base, las líneas de base y las islas⁴³⁰.

212. En la segunda parte del presente documento se recogían varios ejemplos de comunicaciones y declaraciones de Estados sobre práctica en relación con métodos para preservar zonas costeras por medios naturales y artificiales. Muchos países, como los Estados Unidos, señalaron la importancia de que los Estados protejan sus derechos marítimos por medios artificiales, como los refuerzos costeros, los diques y las obras de protección y restauración de las costas. El refuerzo de costas y tierras es una práctica aceptada en el derecho internacional. En lo que respecta específicamente a las líneas de base, “la conservación artificial del litoral, incluidas las islas, está plenamente autorizada por el derecho internacional”⁴³¹. La cuestión es hasta qué punto puede mantenerse por medios artificiales el estatus de una isla que disfruta de toda la panoplia de derechos marítimos, sin que pierda el carácter “natural” que prevén la Convención en su artículo 121, párrafo 1, y el derecho internacional⁴³².

⁴²⁶ Clive Schofield, “Shifting limits? Sea level rise and options to secure maritime jurisdictional claims”, *Carbon and Climate Law Review*, vol. 4 (2009), págs. 405 a 416; y Schofield y Freestone, “Options to protect coastlines and secure maritime jurisdictional claims in the face of global sea level rise” (nota 153 *supra*).

⁴²⁷ Michael Gagain, “Climate change, sea level rise, and artificial islands: saving the Maldives’ statehood and maritime claims through the ‘Constitution of the Oceans’”, *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, vol. 23 (2012), págs. 77 a 120.

⁴²⁸ Mario Martín-Antón y otros, “Review of coastal land reclamation in the world”, *Journal of Coastal Research*, vol. 75 (2016), págs. 667 a 671.

⁴²⁹ Lilian Yamamoto y Miguel Esteban, “Adaptation strategies in deltas and their consequence on maritime baselines according to UNCLOS – the case of Bangladesh and Vietnam”, *Ocean and Coastal Management*, vol. 111 (2015), págs. 25 a 33.

⁴³⁰ A menudo se hace una distinción entre las técnicas de ingeniería “dura”, como la construcción de diques, y “blanda”, en que se utilizan defensas naturales para proteger la costa, como los manglares. Véase Climate Institute, <http://climate.org/soft-vs-hard-engineering-for-coastal-defense-adaptation/>.

⁴³¹ Soons, “An ocean under stress” (véase la nota 359 *supra*), pág. 108.

⁴³² Stoutenburg, *Disappearing Island States in International Law* (véase la nota 351 *supra*), págs. 200 y 201; Jenny Bryant-Tokalau, “Artificial and recycled islands in the Pacific: myths and mythology of “Plastic Fantastic”, *Journal of the Polynesian Society*, vol. 120 (2011), págs. 71 a 86; Gagain, “Climate change, sea level rise, and artificial islands” (véase la nota 427 *supra*); Nilüfer Oral, “International law as an adaptation measure to sea-level rise and its impacts on islands and offshore features” (véase la nota 94 *supra*); Amanda Kolson Hurley, “Floating cities aren’t the answer to climate change: UN-Habitat is looking at high-tech urban islands as a

213. El estatus de las islas artificiales se examinó en relación con el mar territorial durante la Conferencia de Codificación de La Haya de 1930⁴³³. El Relator Especial de la Comisión sobre el régimen del mar territorial, J. P. A. François, incluyó una referencia a las islas artificiales en los comentarios a su propuesta de definición de isla⁴³⁴, adoptada *mutatis mutandis* a partir de los trabajos de la Conferencia de Codificación de La Haya de 1930. No obstante, en el proyecto final de artículos de la Comisión aprobado en 1956 no se hizo mención alguna de las islas artificiales⁴³⁵.

214. La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar no define explícitamente el término “isla artificial”⁴³⁶, pero establece de manera clara, al menos en el contexto de la zona económica exclusiva (artículo 60) y la plataforma continental (artículo 80), que “[l]as islas artificiales, instalaciones y estructuras no poseen la condición jurídica de islas”⁴³⁷. Eso significa que las islas artificiales no tendrían derecho a ninguna zona marítima, aparte de una zona de seguridad de no más de 500 m. La cuestión es si existe algún criterio aceptado en la práctica estatal para definir el significado de “natural” en contraposición a “artificial”. O, dicho de otro modo, ¿podría una isla “natural” pasar a ser puramente “artificial” a los efectos del artículo 121 y los derechos marítimos? En ese sentido, es interesante observar la opinión de la Corte Permanente de Arbitraje en el caso relativo al *Mar de China Meridional*, en el sentido de que la determinación del estatus de un accidente geográfico marino tiene que basarse en su “condición natural previa, antes del comienzo de una modificación importante llevada a cabo por seres humanos”⁴³⁸.

215. La doctrina está dividida sobre si una isla natural podría pasar a ser artificial. Okinotorishima (Okino-tori) es un ejemplo de un accidente geográfico marítimo muy pequeño reforzado considerablemente por medios artificiales⁴³⁹. Van Dyke opinaba que, mediante importantes obras de construcción, Okinotorishima (Okino-tori) había

potential survival fix for communities at risk from rising seas. This isn't what resilience looks like”, CITYLAB, 10 de abril de 2019, que puede consultarse en www.citylab.com/perspective/2019/04/floating-cities-climate-change-united-nations-sea-level-rise/586612/.

⁴³³ D. H. N. Johnson, “Artificial islands”, *International Law Quarterly*, vol. 4 (1951), págs. 203 a 215. Véase también el Informe de 1924 de la Asociación de Derecho Internacional, en el que el Sr. Álvarez de Chile planteó el tema del nuevo desarrollo de las islas artificiales (*les îles flottantes*) en alta mar. A. Álvarez, “Projet d’une réglementation des voies de communications maritimes en temps de paix”, *International Law Association Reports of Conferences*, vol. 33 (1924), págs. 266 a 284, en especial págs. 279 y 280.

⁴³⁴ *International Yearbook of the International Law Commission* 1952, vol. II, pág. 36. J. P. A. François, citando las observaciones que acompañan a la definición de isla de la Conferencia de Codificación de La Haya, dice que: “*La définition du terme île n’exclut pas les îles artificielles, pourvu qu’il s’agisse de véritables fractions de territoire, et non pas de travaux d’art flottants, de balises ancrées, etc. Le cas d’une île artificielle érigée près de la délimitation entre les zones territoriales de deux pays est réservé*” [La definición del término “isla” no excluye las islas artificiales, siempre que sean verdaderas porciones de territorio, no instalaciones artificiales, balizas ancladas, etc. No se incluye el caso de una isla artificial construida cerca de la delimitación entre las zonas territoriales de dos países].

⁴³⁵ Proyecto de artículos referentes al derecho del mar, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1956, vol. II, documento A/3159, pág. 256.

⁴³⁶ Alfred H. A. Soons, “Artificial islands and installations in international law” (Law of the Sea Institute, University of Rhode Island, 1974).

⁴³⁷ En el artículo 60, párrafo 8, se establece además que las islas artificiales, instalaciones y estructuras no afectan a la delimitación del mar territorial, de la zona económica exclusiva o de la plataforma continental.

⁴³⁸ Véase *South China Sea Award*, laudo, párrs. 305 y 306.

⁴³⁹ Prescott y Schofield, *Maritime Political Boundaries of the World* (véase la nota 374 *supra*), pág. 59.

pasado de ser un arrecife a convertirse en una isla artificial⁴⁴⁰. Yann-huei Song, pese a entender que una isla podía perder su estatus tras quedar sumergida debido a una catástrofe natural, citando el ejemplo de Islandia y su labor de preservación de la isla Kolbeinsey⁴⁴¹, dijo que una extensión natural de tierra podía ser objeto de obras de refuerzo contra la erosión y no convertirse por ello en una isla artificial⁴⁴². A juicio de Alex Oude Elferink, una isla reforzada con defensas costeras sigue siendo, en principio, una isla, mientras que una isla artificial no se convierte en isla por una acumulación de tierra, aunque sea de origen natural⁴⁴³. Según Soons, la conservación por medios artificiales de una isla con el único fin de evitar que degenera como consecuencia de la elevación del nivel del mar debe estar permitida, dado que el artículo 60, párrafo 8, de la Convención se refiere a “islas artificiales de reciente construcción”⁴⁴⁴. Soons observa, además, que el empleo de medios artificiales para preservar el estatus de una isla y los correspondientes derechos marítimos no es igual que la creación artificial de derechos donde de otro modo no existirían. La diferencia es fundamental. Se trata de “conservar” derechos existentes, no de crear otros nuevos. Eso también incluye la construcción de faros con objeto de preservar las líneas de base para el trazado de líneas rectas archipelágicas⁴⁴⁵.

216. Como se ha puesto de relieve en las comunicaciones de varios Estados, esto plantea consideraciones de equidad y justicia, especialmente en vista del desproporcionado impacto que tiene desde el punto de vista geográfico la elevación del nivel del mar⁴⁴⁶, ya que, cuando la superficie de una isla se reduce, también se reducen sus derechos marítimos, especialmente en el caso de los Estados archipelágicos⁴⁴⁷.

217. Si bien la conservación artificial de accidentes geográficos marítimos y las zonas costeras puede parecer una solución práctica para evitar la pérdida de territorio y de derechos marítimos, sigue existiendo el problema del alto costo de las medidas artificiales para preservar las zonas costeras, las islas y las líneas de base. Maldivas, en respuesta a la elevación del nivel del mar, ha construido una isla artificial, Hulhumalé, junto a su capital, Malé, una obra que ha costado muchos millones de dólares. Como señaló Maldivas en su comunicación, los costos son elevados y plantean interrogantes en relación con la viabilidad entre los Estados que pretenden generalizar las obras de construcción y las actividades de recuperación de tierras para preservar las líneas de base y el estatus de las islas⁴⁴⁸. En su comunicación a la Comisión, Singapur dijo que, a su entender, la cuestión de la elevación del nivel del mar tenía una prioridad alta y que, antes de 2100, “podría experimentar una elevación

⁴⁴⁰ Jon M. Van Dyke, “Legal issues related to sovereignty over Dokdo and its maritime boundary”, *Ocean Development and International Law*, vol. 38 (2007), págs. 157 a 224.

⁴⁴¹ Yann-huei Song, “Okinotorishima: A ‘rock’ or an ‘island’?” (véase la nota 387 *supra*), págs. 145 a 175.

⁴⁴² *Ibid.*, pág. 165.

⁴⁴³ Alex G. Oude Elferink, “Artificial islands, installations and structures”, *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, vol. 1 (2012), pág. 662.

⁴⁴⁴ Soons, “An ocean under stress” (véase la nota 359 *supra*), pág. 108.

⁴⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁴⁶ Di Leva y Sachiko, del Banco Mundial, dan ejemplos: una elevación del nivel del mar de 1 m podría provocar la pérdida del 75 % de ciertas islas de baja altitud de Vanuatu y del 80 % del atolón de Majuro en las Islas Marshall. Charles Di Leva and Sachiko Morita, “Maritime rights of coastal States and climate change: should States adapt to submerged boundaries?”, *Law and Development Working Paper Series*, núm. 5 (2008), pág. 8.

⁴⁴⁷ Comunicación del Foro de las Islas del Pacífico (véase la nota 169 *supra*); comunicación de Maldivas (véase la nota 164 *supra*), págs. 13 y 14.

⁴⁴⁸ “Según estimaciones, en 2016, solo los costos de las soluciones de ingeniería para obras de construcción de defensas costeras destinadas a proteger las islas habitadas de Maldivas ascendieron a cerca de 8.800 millones de dólares”. Comunicación de Maldivas (véase la nota 164 *supra*), pág. 16; comunicación del Foro de las Islas del Pacífico (véase la nota 169 *supra*).

media del nivel del mar de hasta 1 m. Singapur es un país insular bajo, y alrededor del 30 % del territorio se encuentra a menos de 5 m sobre el nivel medio del mar”. Asimismo, señaló que entre las estrategias a largo plazo que se están desarrollando para proteger las costas del país ante la elevación del nivel del mar figuran “soluciones de ingeniería, como la construcción de malecones y diques”, junto con otras “basadas en la naturaleza, como la recuperación activa de manglares”. No obstante, el proyecto integral de fortificación de defensas costeras en toda la isla “podría costar 100.000 millones de dólares o más en los próximos 50 a 100 años”⁴⁴⁹. Muchos Estados en desarrollo vulnerables a la elevación del nivel del mar tal vez no estén en condiciones de destinar sumas tan elevadas para protegerse de la elevación del nivel del mar. Sobre esta cuestión, el Grupo de Expertos del Commonwealth ya planteó en 1989 la cuestión de los costos y advirtió a los pequeños Estados insulares del alto coste de los grandes proyectos de defensa marítima; como alternativa recomendó, de haberse agotado todas las demás opciones, recurrir a medidas naturales, medidas que han demostrado ventajas desde un punto de vista socioeconómico⁴⁵⁰.

218. Para concluir esta parte, pueden hacerse las siguientes observaciones de carácter preliminar:

a) La reclasificación de una isla con derecho a todas las zonas marítimas como roca, en el sentido del artículo 121, párrafo 3, de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, podría dar lugar a una pérdida considerable de espacio marítimo y los correspondientes derechos. No obstante, como se ha visto, la práctica de los Estados en relación con esta cuestión no es uniforme. Además, con la excepción de un laudo arbitral, las causas y casos internacionales no han proporcionado orientaciones para la distinción entre rocas e islas con fines de determinación de las zonas marítimas. Por otra parte, la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar se ocupa de la generación de derechos marítimos, pero no aborda la posibilidad de que se pierdan esos derechos. Tampoco hay práctica estatal ni una opinión doctrinal unánime con respecto a la reclasificación de las islas que hayan sufrido cambios físicos por causas naturales⁴⁵¹;

b) La jurisprudencia internacional reciente, que ha tenido en cuenta el estado físico de los accidentes geográficos en el momento de delimitar las fronteras marítimas o el estatus anterior de los accidentes geográficos alejados de la costa que en su día pudieron ser habitables pero perdieron esa capacidad debido a factores como los daños ambientales, respalda el argumento de que es necesario mantener la estabilidad de los derechos marítimos;

c) Las elevaciones en bajamar también se definen como naturales. Y, aunque no pueden generar derechos marítimos, el derecho internacional reconoce su uso para ampliar el mar territorial si se encuentran a menos de 12 millas marinas de la costa; también se pueden usar para trazar líneas de base rectas y líneas archipelágicas rectas. Una elevación en bajamar que se convierta en un accidente geográfico sumergido con la marea baja podría causar una pérdida significativa de espacio marítimo para el Estado ribereño;

d) La preservación de los derechos marítimos de las islas que pierdan la capacidad de tener habitación humana o una vida económica propia debido a la elevación del nivel del mar no supone la creación de nuevos derechos, sino

⁴⁴⁹ Comunicación de Singapur (véase la nota 176 *supra*), párrs. 5 y 7.

⁴⁵⁰ Martin W. Holdgate y otros, *Climate Change Meeting the Challenge* (Secretaría del Commonwealth, Londres, 1989), págs. 94 y 95.

⁴⁵¹ El caso de Rockall fue un ejemplo de reclasificación legal, ya que el accidente geográfico en sí no había sufrido ningún cambio físico.

únicamente el mantenimiento de los ya existentes. Así se preservaría el equilibrio existente entre los derechos de los Estados ribereños y los de terceros Estados;

e) Mientras que en la definición de isla figura el concepto de “ extensión natural de tierra”, en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, las Convenciones de 1958 y en otras fuentes codificadas de derecho internacional no existe ninguna definición de los criterios generalmente aceptados para identificar una isla “artificial”. Esta cuestión no se ha abordado en causas o casos internacionales, salvo en el contexto de la ampliación artificial de elevaciones en bajamar o rocas para generar derechos marítimos. Existe un consenso generalizado en que el empleo de medios artificiales para mantener puntos de base, zonas costeras y accidentes geográficos insulares es aceptable en derecho internacional, como pone de manifiesto la extensa práctica estatal al respecto. No obstante, su conveniencia desde el punto de vista del alcance y los costos plantea dudas sobre la viabilidad de esta opción para todos los Estados.

Cuarta parte: Observaciones y programa de trabajo futuro

I. Observaciones

219. La elevación del nivel del mar es un hecho que se está produciendo en la actualidad, y hay informes científicos recientes, en particular el informe especial sobre el océano y la criosfera en un clima cambiante, de 2019, que justifican la importancia de que la Comisión emprenda el estudio del tema.

220. Como han puesto de relieve muchos Estados Miembros, existe una preocupación general por preservar estabilidad, seguridad, certidumbre y previsibilidad jurídicas, que deben estar en el centro de esa labor de la Comisión. Ese objetivo también estaría en consonancia con el propósito general de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, como se refleja, por ejemplo, en su preámbulo.

221. En cuanto a los posibles efectos de la elevación del nivel del mar en las líneas de base y los límites exteriores de los espacios marítimos que se miden desde las líneas de base (también en relación con las islas), las observaciones preliminares figuran en el párrafo 104 *supra*.

222. Con respecto a los posibles efectos jurídicos de la elevación del nivel del mar en las delimitaciones marítimas (también en relación con las islas), las observaciones preliminares figuran en el párrafo 141 *supra*.

223. En lo que se refiere a los posibles efectos jurídicos de la elevación del nivel del mar en el ejercicio de los derechos soberanos y la jurisdicción de los Estados ribereños y sus nacionales, así como en los derechos de terceros Estados y sus nacionales, en espacios marítimos en los que se hayan establecido fronteras o líneas de base, las observaciones preliminares figuran en el párrafo 190 *supra*.

224. Sobre la cuestión del estatus jurídico de las islas artificiales, las actividades de recuperación de terreno o fortificación de islas como medidas de respuesta o adaptación a la elevación del nivel del mar, las observaciones preliminares figuran en el párrafo 216 *supra*.

II. Programa de trabajo futuro

225. En 2021, como ya acordó la Comisión, el Grupo de Estudio examinará las cuestiones relacionadas con la condición de Estado y las relativas a la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar, bajo la copresidencia del Sr. Ruda Santolaria y la Sra. Galvão Teles. Con ello, el Grupo de Estudio completará el primer panorama general del tema. En los dos primeros años del próximo quinquenio, se prevé que el Grupo de Estudio finalice la labor sobre este tema, consolidando los resultados de la labor realizada durante los períodos de sesiones de la Comisión de 2020 y 2021.
