



Asamblea General

Distr. general
19 de febrero de 2024
Español
Original: español/inglés

Comisión de Derecho Internacional

75º período de sesiones

Ginebra, 29 de abril a 31 de mayo y 1 de julio

a 2 de agosto de 2024

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

Documento complementario del segundo documento temático (2022) preparado por Patrícia Galvão Teles y Juan José Ruda Santolaria***, Copresidentes del Grupo de Estudio sobre la elevación del nivel del mar en relación con el derecho internacional******

Índice

	<i>Página</i>
Introducción	4
I. Inclusión del tema en el programa de trabajo de la Comisión; examen del tema por la Comisión.	4
II. Objetivo y estructura del documento complementario del segundo documento temático (2022)	5
III. Memorando de la Secretaría	6

* Publicado nuevamente por razones técnicas el 19 de abril de 2024.

** La Copresidenta desea dar las gracias a quienes han colaborado en la preparación del presente documento, en particular a Connor Brashear, Charlotte Laurence, Rodolfo Marques, Daniela Martins, Isabel Paolini y Lillian Robb.

*** El Copresidente desea agradecer el valioso apoyo de Grismi Bravo Arana, Joyce Chen, Jean-Baptiste Dudant, René Rodrigues, y, de manera muy especial, la inestimable colaboración de Roberto Claros Abarca.

**** Este informe se presentó a los servicios de conferencias para su tramitación fuera del plazo establecido a fin de incluir en él la información más reciente.



IV. Debates celebrados en la Sexta Comisión de la Asamblea General; nivel de apoyo de los Estados Miembros; iniciativas de divulgación	7
A. Debates celebrados en la Sexta Comisión en 2022	7
1. La condición de Estado	8
2. La protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar	11
3. La pertinencia del principio de libre determinación	14
4. La pertinencia de la cooperación internacional	14
5. Labor futura	16
6. Forma definitiva de la labor sobre el tema	16
B. Debate celebrado en la Sexta Comisión en 2023	17
Primera parte: Reflexiones sobre la condición de Estado (<i>statehood</i>)	
I. Consideraciones introductorias	19
II. Selección de desarrollos respecto a la práctica de los Estados y la práctica de las organizaciones internacionales	19
III. Análisis de los aspectos legales relevantes	19
A. Configuración de un Estado como sujeto de derecho internacional y continuidad de su existencia	20
B. Escenarios vinculados a la condición de Estado en el contexto de la elevación del nivel del mar y derecho del Estado a proveer a su conservación	25
C. Eventuales alternativas para afrontar el fenómeno en lo relativo a la condición de Estado	29
Segunda parte: Protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar	
I. Consideraciones introductorias	37
II. Algunos aspectos de la evolución de la práctica de los Estados y de las organizaciones internacionales	40
A. Evolución de la práctica de los Estados	40
1. Comentarios remitidos por los Estados a la Comisión	40
2. Otras novedades en la práctica de los Estados	46
B. Novedades en la práctica de las organizaciones internacionales	48
1. Órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos	48
2. Consejo de Derechos Humanos: Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos en el contexto del cambio climático	51
3. Consejo de Seguridad	53
4. Asamblea General	53
5. La Corte Internacional de Justicia y otras cortes y tribunales: opiniones consultivas pendientes	54
III. Análisis de las cuestiones jurídicas pertinentes	55
A. Posibles elementos de la protección jurídica de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar	55

1.	La dignidad humana como principio general	55
2.	La combinación de los enfoques basados en las necesidades y en los derechos como fundamento para la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar	57
3.	Las obligaciones generales en materia de derechos humanos —entre otras con respecto a los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales— en el contexto de la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar	58
4.	Los diferentes deberes en materia de derechos humanos y los distintos garantes de los derechos humanos en el contexto de la elevación del nivel del mar.	61
5.	La protección de las personas en situación de vulnerabilidad en el contexto de la elevación del nivel del mar y el principio de no discriminación.	65
6.	El principio de no devolución en el contexto de la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar	68
7.	Las directrices del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular y otros instrumentos de derecho indicativo pertinentes para la protección de las personas desplazadas por la elevación del nivel del mar.	71
8.	La aplicabilidad de la protección complementaria en el contexto del derecho de los refugiados a las personas afectadas por la elevación del nivel del mar	74
9.	La expedición de visados humanitarios y otras políticas administrativas similares para la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar . . .	76
10.	Los instrumentos para evitar la apatridia en el contexto de la elevación del nivel del mar	78
11.	El principio de cooperación internacional como clave para garantizar la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar	80
12.	La protección del patrimonio cultural de los individuos y los grupos que podrían verse afectados por la elevación del nivel del mar	85
B.	Posibles resultados futuros	89
Tercera parte: Observaciones preliminares y labor futura del Grupo de Estudio		
I.	Observaciones preliminares.	89
A.	Condición de Estado	89
B.	Protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar	90
II.	Labor futura del Grupo de Estudio	92

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. Posteriormente, 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.

2. En su 71º período de sesiones (2019), la Comisión decidió incluir el tema en su programa de trabajo. 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. Patrícia Galvão Teles, la Sra. Nilüfer Oral y el Sr. Juan José Ruda Santolaria. En su 3480ª sesión, celebrada el 15 de julio de 2019, la Comisión tomó nota del informe conjunto de los Copresidentes del Grupo de Estudio, presentado en forma oral².

3. En su 72º período de sesiones (2021), la Comisión volvió a constituir el Grupo de Estudio, presidido por los dos Copresidentes sobre cuestiones relacionadas con el derecho del mar, a saber, el Sr. Aurescu y la Sra. Oral. La Comisión examinó el primer documento temático, relativo a las cuestiones relacionadas con el derecho del mar³, preparado por el Sr. Aurescu y la Sra. Oral. El documento se publicó junto con una bibliografía preliminar⁴. El Grupo de Estudio celebró ocho reuniones, del 1 al 4 de junio y los días 6, 7, 8 y 19 de julio de 2021. En su 3550ª sesión, celebrada el 27 de julio de 2021, la Comisión tomó nota del informe conjunto de los Copresidentes del Grupo de Estudio, presentado en forma oral. El capítulo IX del informe anual de 2021 de la Comisión contiene un resumen de la labor que en ese período de sesiones realizó el Grupo de Estudio sobre el subtema del derecho del mar⁵.

4. En su 73º período de sesiones (2022), la Comisión volvió a constituir el Grupo de Estudio, presidido por los dos Copresidentes sobre las cuestiones relacionadas con la condición de Estado y con la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar, a saber, la Sra. Galvão Teles y el Sr. Ruda Santolaria. La Comisión examinó el segundo documento temático sobre el tema, relativo a las cuestiones relacionadas con la condición de Estado y la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar⁶, preparado por la Sra. Galvão Teles y el Sr. Ruda Santolaria. El documento se publicó junto con una selección bibliográfica⁷. El Grupo de Estudio celebró nueve reuniones, del 20 al 31 de mayo y los días 6, 7 y 21 de julio de 2022. En su 3612ª sesión, celebrada el 5 de agosto de 2022, la Comisión examinó y aprobó el informe del Grupo de Estudio sobre la labor realizada durante el período de sesiones. El capítulo IX del informe anual de 2022 de la Comisión contiene un resumen de la labor que en ese período de sesiones realizó el Grupo de Estudio sobre

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

² *Documentos Oficiales de la Asamblea General, septuagésimo cuarto período de sesiones, suplemento núm. 10 (A/74/10)*, párrs. 265 a 273.

³ [A/CN.4/740](#) y Corr.1.

⁴ [A/CN.4/740/Add.1](#).

⁵ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, septuagésimo sexto período de sesiones, suplemento núm. 10 (A/76/10)*, párrs. 247 a 296.

⁶ [A/CN.4/752](#).

⁷ [A/CN.4/752/Add.1](#).

el subtema de la condición de Estado y la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar⁸.

5. En su 74º período de sesiones (2023), la Comisión volvió a constituir el Grupo de Estudio, presidido por los dos Copresidentes sobre las cuestiones relacionadas con el derecho del mar, a saber, el Sr. Aurescu y la Sra. Oral. La Comisión examinó un documento complementario del primer documento temático, sobre cuestiones relativas al derecho del mar⁹, preparado por el Sr. Aurescu y la Sra. Oral y publicado el 20 de abril de 2023. Asimismo, se publicó una selección bibliográfica, preparada en consulta con los miembros del Grupo de Estudio, como adición al documento complementario¹⁰. El Grupo de Estudio celebró 12 reuniones, del 26 de abril al 4 de mayo y del 3 al 5 de julio de 2023. En su 3655ª sesión, celebrada el 3 de agosto de 2023, la Comisión examinó y aprobó el informe del Grupo de Estudio sobre la labor realizada por este durante ese período de sesiones. El capítulo VIII del informe anual de 2023 de la Comisión contiene un resumen de la labor que en ese período de sesiones realizó el Grupo de Estudio sobre el subtema de las cuestiones relativas al derecho del mar¹¹.

II. Objetivo y estructura del documento complementario del segundo documento temático (2022)

6. El presente documento tiene por objeto completar y desarrollar el contenido del segundo documento temático (2022), sobre la base de una serie de sugerencias de los Copresidentes y de miembros del Grupo de Estudio propuestas en el debate sobre ese documento, que tuvo lugar durante el 73º período de sesiones (2022). Las sugerencias se presentaron en el informe anual de 2022 de la Comisión y se referían a cuestiones muy diversas¹².

7. Aunque todas esas sugerencias son pertinentes para los debates en el seno del Grupo de Estudio, habida cuenta de las dimensiones inherentemente limitadas del presente documento, los Copresidentes abordarán los principales aspectos destacados por los Copresidentes, por el Grupo de Estudio y también por los Estados Miembros en la información que presentaron a la Comisión y en sus intervenciones en la Sexta Comisión de la Asamblea General después de que se publicara el segundo documento temático y tras el debate al respecto celebrado en la Comisión en 2022.

8. Partiendo de esa perspectiva, el presente documento se centra en los siguientes aspectos y está estructurado en consecuencia: el subtema de las cuestiones relativas a la condición de Estado, el subtema de las cuestiones relativas a la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar, las observaciones preliminares y la labor futura del Grupo de Estudio.

9. El apartado dedicado al subtema de las cuestiones relativas a la condición de Estado, que se basa en el segundo documento temático, trata de las cuestiones jurídicas más importantes, de los elementos que se han añadido al análisis del asunto en el seno del Grupo de Estudio, las declaraciones de los Estados en la Sexta Comisión y los comentarios enviados por los Estados a la Comisión de Derecho Internacional.

⁸ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, septuagésimo séptimo período de sesiones, suplemento núm. 10 (A/77/10)*, párrs. 153 a 237.

⁹ [A/CN.4/761](#).

¹⁰ [A/CN.4/761/Add.1](#).

¹¹ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, septuagésimo octavo período de sesiones, suplemento núm. 10 (A/78/10)*, párrs. 128 a 230.

¹² [A/77/10](#), párrs. 234 a 236.

10. El apartado sobre el subtema de las cuestiones relativas a la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar, que se basa en el segundo documento temático, pone de relieve una serie de cambios posteriores a la publicación del segundo documento temático y que guardan relación con la práctica de los Estados y de las organizaciones internacionales. A continuación, se procede al análisis de cuestiones jurídicas pertinentes que habían sido identificadas como posibles elementos para la protección jurídica de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar, y se tratan brevemente los posibles resultados futuros.
11. El documento concluye con unas observaciones preliminares sobre los dos subtemas y una indicación sobre la labor futura del Grupo de Estudio en 2025, año en que se presentará un informe final sobre el tema.
12. Este documento está destinado a servir de base para el debate en el Grupo de Estudio y puede complementarse con otros documentos informativos preparados por los miembros del Grupo de Estudio.
13. Como adición se publicará una selección bibliográfica elaborada a partir de las aportaciones de los miembros del Grupo de Estudio.

III. Memorando de la Secretaría

14. En su 73^{er} período de sesiones (2022), la Comisión pidió a la Secretaría que preparara un memorando en el que se identificaran los elementos del trabajo realizado anteriormente por la Comisión que pudieran ser pertinentes para su labor futura sobre el tema, en especial en relación con la condición de Estado y la protección de las personas¹³.
15. Para responder a la solicitud de la Comisión, la Secretaría emprendió un examen de los trabajos de la Comisión desde 1949 con el fin de determinar los aspectos pertinentes para la reflexión sobre los subtemas de la condición de Estado y la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar. En la preparación del memorando, la Secretaría se guio por las cuestiones que se determinó que formarían parte del futuro programa de trabajo del Grupo de Estudio en relación con los subtemas de la condición de Estado y la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar, reflejadas en el informe 2022 de la Comisión¹⁴.
16. La Secretaría se centró sobre todo en los textos aprobados en segunda lectura, que incluían comentarios, así como en los informes finales del Grupo de Estudio. Habida cuenta del volumen de documentación examinada para la elaboración del memorando, lo que se presentó fue una selección de ejemplos destinada a ilustrar el enfoque de la Comisión.
17. Al preparar el memorando, la Secretaría trató de identificar y reunir elementos de trabajos anteriores de la Comisión que, aunque no trataban específicamente sobre la elevación del nivel del mar, podían ayudar a la Comisión en su examen de las cuestiones de la condición de Estado y la protección de las personas. Como se indica en la sinopsis del tema, en los trabajos de la Comisión solo se ha hecho referencia a la elevación del nivel del mar en los últimos años, y de forma limitada. Figuran

¹³ A/77/10, párr. 246.

¹⁴ *Ibid.*, párrs. 235 y 236.

ejemplos de esas referencias en comentarios formulados en relación con la protección de la atmósfera¹⁵ y la protección de las personas en caso de desastre¹⁶.

18. Por lo que respecta a la condición de Estado, la Comisión no ha examinado directamente algunos aspectos, como los criterios para la condición de Estado o para el reconocimiento de los Estados. Los elementos identificados a partir del examen de la labor de la Comisión tienen sobre todo una pertinencia indirecta para el estudio de la elevación del nivel del mar en relación con el derecho internacional. Los elementos encontrados en el examen de la labor de la Comisión que podrían resultar más pertinentes para el tema se refieren a cuestiones relativas a la protección de personas que se encuentran en otras situaciones de vulnerabilidad.

19. Así pues, el presente documento complementario debe leerse junto con el memorando de la Secretaría¹⁷. Los Copresidentes agradecen profundamente a la Secretaría la elaboración del memorando, y para el presente documento han utilizado en la medida de lo posible y cuando procede, si bien no exclusivamente, los materiales enunciados en el memorando.

IV. Debates celebrados en la Sexta Comisión de la Asamblea General; nivel de apoyo de los Estados Miembros; iniciativas de divulgación

20. El creciente interés y apoyo al tema que se describen en el primer y segundo documentos temáticos y en el documento complementario del primer documento temático se confirmaron como tendencia durante los debates celebrados en la Sexta Comisión de la Asamblea General en 2022 y 2023¹⁸.

A. Debates celebrados en la Sexta Comisión en 2022¹⁹

21. En 2022, 67 delegaciones formularon en la Sexta Comisión declaraciones en las que se mencionó el tema. Esas declaraciones no solo se referían al segundo documento temático, dedicado a los subtemas de la condición de Estado y la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar, sino que también respondían a los debates sustantivos del Grupo de Estudio y de la Comisión que tuvieron lugar durante el 73^{er} período de sesiones de esta, en 2022.

¹⁵ Proyecto de directrices sobre la protección de la atmósfera, con sus comentarios, [A/76/10](#)), párrs. 39 y 40.

¹⁶ Proyecto de artículos sobre la protección de las personas en caso de desastre, con sus comentarios, *Anuario... 2016*, vol. II (segunda parte), párrs. 48 y 49. En el proyecto de artículo 3 a), se define “desastre” 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”. Los fenómenos de evolución lenta, como la sequía o la elevación del nivel del mar, se presentaban como ejemplos de desastres a los que se refería el proyecto de artículos (párr. 4) del comentario al proyecto de artículo 3).

¹⁷ [A/CN.4/768](#).

¹⁸ El debate plenario en la Sexta Comisión sobre este subtema queda reflejado en las actas resumidas que figuran en los documentos que se citan en las siguientes notas, en las que se recogen de forma resumida las intervenciones de las delegaciones. Los textos íntegros de las declaraciones formuladas por las delegaciones participantes en el debate en sesión plenaria están disponibles en la página web de la Sexta Comisión, en <https://www.un.org/en/ga/sixth/>.

¹⁹ [A/CN.4/755](#), párrs. 47 a 80.

22. Las delegaciones destacaron una vez más que la elevación del nivel del mar era un problema urgente real y de alcance mundial que tenía una importancia crítica. Se señaló que el nivel del mar seguiría elevándose a lo largo del presente siglo, lo que plantearía una amenaza existencial con efectos devastadores para comunidades locales de todo el mundo, en particular en los pequeños Estados insulares en desarrollo. Las delegaciones subrayaron la importancia de la cooperación internacional para hacer frente eficazmente al problema y la necesidad de tener en cuenta los derechos de los grupos vulnerables. Se señaló además que aumentar la resiliencia de los pequeños Estados insulares en desarrollo ante los efectos del cambio climático era una responsabilidad colectiva de la comunidad internacional.

1. La condición de Estado

23. Los aspectos más destacados en relación con la condición de Estado fueron los siguientes: la distinción entre los criterios para la creación de un Estado y los relativos a su continuidad o extinción; la presunción de continuidad de la condición de Estado; y posibles escenarios y alternativas, desde la perspectiva del derecho internacional, con respecto a la condición de Estado en el contexto de la elevación del nivel del mar.

a) La distinción entre los criterios para la creación de un Estado y para su continuidad o extinción

24. En las declaraciones formuladas ante la Sexta Comisión, los Estados Miembros resaltaron que, al tratar cuestiones relacionadas con la condición de Estado, era importante tomar como referencia las disposiciones de la Convención de Montevideo sobre los Derechos y Deberes de los Estados²⁰, en particular con respecto a los criterios para que un Estado sea considerado sujeto de derecho internacional²¹ y al derecho inalienable del Estado a proveer a su preservación²².

25. Al mismo tiempo, algunos Estados subrayaron que era necesario distinguir entre los criterios para la creación de un Estado y los criterios para su continuidad o extinción²³. En ese contexto, la Convención sobre los Derechos y Deberes de los Estados no abordaba adecuadamente la cuestión de la continuidad de la condición de Estado, de modo que el incumplimiento de uno o más de los criterios establecidos en ese tratado no conduciría automáticamente a la extinción de la condición de Estado²⁴. Antigua y Barbuda, hablando en nombre de la Alianza de los Pequeños Estados Insulares, señaló al respecto que la práctica de los Estados durante los dos últimos siglos con respecto a la condición de Estado era clara, y que la Convención no era pertinente para la cuestión de la continuidad de la condición de Estado²⁵.

b) La presunción de continuidad de la condición de Estado

26. Dado que los criterios establecidos en la Convención sobre los Derechos y Deberes de los Estados se sitúan fundamentalmente en el contexto de la creación de Estados como sujetos de derecho internacional, en varias declaraciones formuladas en la Sexta Comisión se expresó la opinión de que el principio de continuidad de la

²⁰ Convención sobre los Derechos y Deberes de los Estados (Montevideo, 26 de diciembre de 1933), Sociedad de Naciones, *Treaty Series*, vol. CLXV, núm. 3802, pág. 19.

²¹ Países Bajos (A/C.6/77/SR.27, párr. 106) y Brasil (A/C.6/77/SR.27, párr. 51).

²² Islandia (en nombre de los países nórdicos, a saber, Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia) (A/C.6/77/SR.26, párr. 59).

²³ Singapur (A/C.6/77/SR.26, párr. 65), Países Bajos (A/C.6/77/SR.27, párr. 106), Samoa (en nombre de los pequeños Estados insulares en desarrollo del Pacífico), (A/C.6/77/SR.28, párr. 21), y Micronesia (Estados Federados de) (A/C.6/77/SR.28, párr. 107).

²⁴ A/CN.4/755, párr. 52.

²⁵ Antigua y Barbuda (en nombre de la Alianza de los Pequeños Estados Insulares) (A/C.6/77/SR.28, párr. 3).

condición de Estado podía aplicarse a situaciones que pudieran surgir posteriormente²⁶. Al respecto, Liechtenstein y el Brasil opinaron que una presunción de continuidad podría ser un punto de partida aceptable para el examen por la Comisión de la cuestión de la condición de Estado en el contexto de los posibles efectos de la elevación del nivel del mar²⁷. Estados como Samoa (hablando en nombre de los pequeños Estados insulares en desarrollo del Pacífico), Antigua y Barbuda (en nombre de la Alianza de los Pequeños Estados Insulares), los Países Bajos y Papua Nueva Guinea destacaron que existía una fuerte presunción de continuidad de la condición de Estado²⁸. A su vez, los Estados Federados de Micronesia señalaron que no podían aceptar ninguna interpretación del derecho internacional que les privara de su condición de Estado como consecuencia de la pérdida de territorio debida a las acciones y omisiones de otros Estados²⁹.

27. En la misma línea, Filipinas y Estonia subrayaron que la presunción de continuidad de la condición de Estado en situaciones en las que alguno de los elementos de la condición de Estado deja de existir representa un enfoque pragmático que fomenta la estabilidad, seguridad, certidumbre y previsibilidad jurídicas en las relaciones internacionales, teniendo en cuenta al mismo tiempo las circunstancias específicas³⁰. Cuba, Sudáfrica y los Países Bajos, por ejemplo, hicieron hincapié en el caso de la pérdida de territorio como consecuencia de la elevación del nivel del mar, y pusieron de relieve que en esas circunstancias el Estado no perdería automáticamente su condición de sujeto de derecho internacional³¹.

28. Otros Estados, como Chile, Francia y Malasia, instaron a la Comisión a abordar la cuestión con especial cautela al examinar más a fondo las condiciones y consecuencias prácticas de esa presunción de continuidad y si esta podría mantenerse indefinidamente y en qué condiciones. Observaron que había que tener en cuenta que las situaciones de carácter temporal —como los casos de Gobiernos que se encontraban en el exilio— no serían comparables a las de Estados completamente sumergidos o inhabitables debido a la elevación del nivel del mar, ya que este último escenario tendría carácter irreversible³². Además, una interpretación amplia de la presunción de continuidad podría conducir en última instancia a la exclusión de los criterios para la condición de Estado enunciados en la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados³³. Malasia observó que la continuidad de la condición de Estado debía depender en gran medida del territorio y de los espacios marítimos que este generaba³⁴. Para Croacia, si un Estado perdiera su territorio al quedar totalmente

²⁶ Liechtenstein (A/C.6/77/SR.29, párr. 29), Brasil (A/C.6/77/SR.27, párr. 51), El Salvador (A/C.6/77/SR.26, párr. 116), Antigua y Barbuda (en nombre de la Alianza de los Pequeños Estados Insulares) (A/C.6/77/SR.28, párr. 3), Países Bajos (A/C.6/77/SR.27, párr. 106), Samoa (en nombre de los pequeños Estados insulares del Pacífico) (A/C.6/77/SR.28, párr. 21), Papua Nueva Guinea (A/C.6/77/SR.29, párr. 22), Estonia (A/C.6/77/SR.27, párr. 63), Filipinas (A/C.6/77/SR.27, párr. 93), Cuba (A/C.6/77/SR.27, párr. 84), Sudáfrica (A/C.6/77/SR.28, párr. 62), Chile (A/C.6/77/SR.28, párr. 88), y Micronesia (Estados Federados de) (A/C.6/77/SR.28, párr. 106).

²⁷ Liechtenstein (A/C.6/77/SR.29, párr. 30) y Brasil (A/C.6/77/SR.27, párr. 51).

²⁸ Samoa (en nombre de los pequeños Estados insulares en desarrollo del Pacífico) (A/C.6/77/SR.28, párr. 21), Antigua y Barbuda (en nombre de la Alianza de los Pequeños Estados Insulares) (A/C.6/77/SR.28, párr. 3), Países Bajos (A/C.6/77/SR.27, párr. 106) y Papua Nueva Guinea (A/C.6/77/SR.29, párr. 22).

²⁹ Micronesia (Estados Federados de) (A/C.6/77/SR.28, párr. 107).

³⁰ Filipinas (A/C.6/77/SR.27, párr. 93) y Estonia (A/C.6/77/SR.27, párr. 63).

³¹ Cuba (A/C.6/77/SR.27, párr. 84), Sudáfrica (A/C.6/77/SR.28, párr. 62) y Países Bajos (A/C.6/77/SR.27, párr. 106).

³² Chile (A/C.6/77/SR.28, párr. 88) y Francia (A/C.6/77/SR.25, párr. 49).

³³ Malasia (A/C.6/77/SR.27, párr. 15).

³⁴ *Ibid.*

sumergido como consecuencia de la elevación del nivel del mar, ya no podría seguir siendo considerado como tal³⁵.

c) Posibles escenarios y alternativas, desde la perspectiva del derecho internacional, con respecto a la condición de Estado en el contexto de la elevación del nivel del mar

29. Los debates en la Sexta Comisión incluyeron una discusión sobre la labor de la Comisión de Derecho Internacional para sentar las bases de un diálogo entre los Estados acerca de posibles opciones para la continuidad de la condición de Estado o el reconocimiento de alguna forma de personalidad jurídica internacional ante el fenómeno de la elevación del nivel del mar³⁶.

30. Algunos Estados, como Chequia, hicieron hincapié en que las cuestiones de la existencia del Estado y la continuidad de la condición de Estado implicaban muchas consideraciones delicadas desde un punto de vista político, en que habían de tenerse en cuenta las circunstancias específicas de cada caso³⁷. En ese sentido, la República de Corea, Indonesia, Eslovaquia y la Argentina subrayaron que la Comisión debería centrarse en los aspectos jurídicos del tema, de conformidad con su mandato, y adoptar un enfoque prudente en su análisis de posibles alternativas en relación con el mantenimiento de la personalidad jurídica internacional en casos de pérdida de territorio como consecuencia de la elevación del nivel del mar³⁸.

31. Otros Estados, como Rumanía, señalaron que, a falta de precedentes, la cuestión requeriría innovación y soluciones adaptativas sobre la base de consideraciones de derecho internacional³⁹. Algunos Estados, como Sierra Leona y Armenia, coincidieron en que, dadas las circunstancias particulares de un fenómeno extremadamente complejo, existencial e inevitable como es la elevación del nivel del mar, y a falta de una práctica de los Estados directamente relacionada con la cuestión, la Comisión podría recurrir al razonamiento por analogía y a las normas interpretativas de conformidad con su mandato con respecto al desarrollo progresivo del derecho internacional⁴⁰.

32. Mientras que algunos Estados consideraron que las comparaciones con entidades que gozaban de personalidad jurídica internacional, como la Santa Sede y la Soberana Orden de Malta, o con Gobiernos en el exilio tenían una utilidad limitada⁴¹, otros argumentaron que dichos paralelismos eran pertinentes en la medida en que demostraban que las situaciones prolongadas en las que no se cumplían uno o más criterios de la condición de Estado podían abordarse en el marco del derecho internacional⁴².

33. En cuanto a los escenarios relacionados con el mantenimiento de la condición de Estado, algunos Estados, como Papua Nueva Guinea, subrayaron que la preservación de los derechos marítimos de los Estados estaba estrechamente vinculada a la preservación de su condición de Estado, ya que solo los Estados podían generar zonas marítimas⁴³. La Federación de Rusia subrayó que las medidas destinadas a mitigar los efectos de la elevación del nivel del mar, como el refuerzo de

³⁵ Croacia (A/C.6/77/SR.25, párrs. 27, 29 y 30).

³⁶ A/CN.4/755, párr. 55.

³⁷ Chequia (A/C.6/77/SR.28, párr. 116).

³⁸ República de Corea (A/C.6/77/SR.29, párr. 52), Indonesia (A/C.6/77/SR.29, párr. 9), Eslovaquia (A/C.6/77/SR.27, párr. 58) y Argentina (A/C.6/77/SR.29, párr. 61).

³⁹ Rumanía (A/C.6/77/SR.27, párr. 13).

⁴⁰ Sierra Leona (A/C.6/77/SR.27, párr. 27) y Armenia (A/C.6/77/SR.27, párr. 68).

⁴¹ Por ejemplo, Austria (A/C.6/77/SR.27, párr. 21).

⁴² Por ejemplo, Países Bajos (A/C.6/77/SR.27, párr. 106).

⁴³ Papua Nueva Guinea (A/C.6/77/SR.29, párr. 22).

la costa, eran especialmente importantes y podían adoptarse por medio de la cooperación internacional, y que el impacto ambiental de las medidas de refuerzo de la costa y la construcción de islas artificiales debería evaluarse desde la perspectiva de los pequeños Estados insulares en desarrollo⁴⁴.

34. Algunos Estados acogieron favorablemente la posibilidad de mantener alguna forma de personalidad jurídica internacional sin un territorio y pidieron que se siguiera estudiando esa opción⁴⁵. Sobre el particular, los Estados Federados de Micronesia y Austria recordaron que los Copresidentes, en el segundo documento temático, se habían referido a una serie de posibles alternativas que permitirían a un Estado mantener alguna forma de personalidad jurídica internacional sin un territorio, incluidas la cesión o asignación de segmentos o porciones de territorio a otros Estados, la asociación con otros Estados y la creación de confederaciones o federaciones⁴⁶. Los Estados Federados de Micronesia observaron que la opción de asociación con otros Estados parecía inspirarse, al menos en parte, en los tres pactos de libre asociación que Palau, las Islas Marshall y los Estados Federados de Micronesia habían suscrito con los Estados Unidos de América, en los que se preveía que todas las partes conservarían su condición de Estado sin menoscabo durante la vigencia de los pactos⁴⁷. Croacia, la Federación de Rusia y Filipinas argumentaron que también podrían explorarse alternativas como la creación de regímenes jurídicos *sui generis* de sujetos de derecho internacional sin territorio⁴⁸.

35. Por último, como propuesta alternativa, la República Islámica del Irán sugirió que se estudiara la posibilidad de que el Estado afectado transfiriera la soberanía sobre una parte de su territorio a un mecanismo internacional como la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos o cualquier otra organización internacional que pudiera actuar sobre la base del derecho internacional y criterios científicos para asegurarse de que los recursos del Estado se utilizaran en beneficio de su población⁴⁹. Nicaragua, por su parte, consideró que cualquier reflexión sobre la condición de Estado y la elevación del nivel del mar debía incluir el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, y que ese principio debía ser el punto de partida para cualquier solución⁵⁰.

2. La protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar

36. Las cuestiones más destacadas en relación con la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar fueron las siguientes: la necesidad de examinar la idoneidad de los instrumentos y marcos jurídicos internacionales existentes para proteger a las personas afectadas por la elevación del nivel del mar; y el apoyo a la combinación de un enfoque del tema basado en las necesidades y en los derechos.

⁴⁴ Federación de Rusia (A/C.6/77/SR.28, párr. 77).

⁴⁵ A/CN.4/755, párr. 55.

⁴⁶ Micronesia (Estados Federados de) (A/C.6/77/SR.28, párr. 108) y Austria (A/C.6/77/SR.27, párr. 21).

⁴⁷ Micronesia (Estados Federados de) (A/C.6/77/SR.28, párr. 108). Véase también <https://www.doi.gov/oia/compacts-of-free-association>.

⁴⁸ Croacia (A/C.6/77/SR.25, párr. 27), Federación de Rusia (A/C.6/77/SR.28, párr. 76) y Filipinas (A/C.6/77/SR.27, párr. 93).

⁴⁹ Irán (República Islámica del) (A/C.6/77/SR.27, párr. 45).

⁵⁰ Nicaragua (A/C.6/77/SR.29, párr. 41).

a) La necesidad de examinar la idoneidad de los instrumentos y marcos jurídicos internacionales existentes para proteger a las personas afectadas por la elevación del nivel del mar

37. Varios Estados subrayaron la necesidad de examinar la idoneidad de los instrumentos y marcos jurídicos internacionales existentes para la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar⁵¹, incluidos el derecho de los derechos humanos, el derecho de los refugiados, la legislación sobre las migraciones y la legislación para la prevención y mitigación de los desastres y el cambio climático⁵², y a la luz, por ejemplo, del derecho a una nacionalidad⁵³. Algunos Estados argumentaron que los marcos jurídicos existentes eran fragmentarios y de carácter general⁵⁴. Una de las lagunas detectadas era que la definición de “refugiado” que figuraba en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo no incluía a las personas afectadas por el cambio climático ni, en consecuencia, por la elevación del nivel del mar⁵⁵. Otra laguna que se había detectado era que no existía ningún instrumento jurídico internacional vinculante que se ocupara específicamente de la cuestión de la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar⁵⁶. Chipre y los Estados Federados de Micronesia subrayaron que no existía ningún instrumento de derecho internacional vinculante que abordara específicamente los desplazamientos a través de las fronteras causados por el cambio climático ni a la protección de las personas que se veían obligadas a desplazarse por efectos adversos del cambio climático, como la elevación del nivel del mar⁵⁷. Sin embargo, algunos Estados abogaron por una interpretación más detenida de los principios y normas del derecho internacional vigente a efectos de la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar, por ejemplo mediante la aplicación y reinterpretación del derecho de los refugiados⁵⁸. Filipinas respaldó la idea de complementar el marco para la protección de las personas con objeto de abordar las consecuencias de la elevación del nivel del mar, los desplazamientos internos y la migración entre Estados⁵⁹. De esa postura se hizo eco Jamaica, que observó que la comunidad internacional debía abordar las lagunas existentes en el derecho internacional e instó a la Comisión a que identificara las obligaciones de los Estados con respecto a la cooperación internacional⁶⁰.

⁵¹ Eslovaquia (A/C.6/77/SR.27, párr. 59), Hungría (A/C.6/77/SR.27, párrs. 2 y 4), Brasil (A/C.6/77/SR.27, párr. 52), Chile (A/C.6/77/SR.28, párrs. 90 a 92), Federación de Rusia (A/C.6/77/SR.28, párr. 78), Japón (A/C.6/77/SR.29, párr. 3), Jamaica (A/C.6/77/SR.29, párrs. 27 y 28) y Nueva Zelandia (A/C.6/77/SR.29, párr. 54).

⁵² Italia (A/C.6/77/SR.26, párr. 107).

⁵³ Brasil (A/C.6/77/SR.27, párr. 52).

⁵⁴ Eslovaquia (A/C.6/77/SR.27, párr. 59), Alemania (A/C.6/77/SR.27, párr. 40), Australia (A/C.6/77/SR.27, párr. 73), Portugal (A/C.6/77/SR.27, párr. 88), Filipinas (A/C.6/77/SR.27, párr. 94), Federación de Rusia (A/C.6/77/SR.28, párr. 78), Tailandia (A/C.6/77/SR.28, párr. 95), Chequia (A/C.6/77/SR.28, párr. 117), Perú (A/C.6/77/SR.29, párr. 39), Santa Sede (Observador) (A/C.6/77/SR.29, párr. 71), Hungría (A/C.6/77/SR.27, párr. 3) y Sierra Leona (A/C.6/77/SR.27, párr. 28).

⁵⁵ Estonia (A/C.6/77/SR.27, párr. 64). Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (Ginebra, 28 de julio de 1951), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 189, núm. 2545, pág. 137; y Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (Nueva York, 31 de enero de 1967), *ibid.*, vol. 606, núm. 8791, pág. 267.

⁵⁶ Malasia (A/C.6/77/SR.27, párr. 16).

⁵⁷ Chipre (A/C.6/77/SR.28, párr. 126) y Micronesia (Estados Federados de) (A/C.6/77/SR.28, párr. 109).

⁵⁸ Perú (A/C.6/77/SR.29, párr. 39), Estonia (A/C.6/77/SR.27, párr. 64), Eslovaquia (A/C.6/77/SR.27, párr. 59), Brasil (A/C.6/77/SR.27, párr. 52) e Italia (A/C.6/77/SR.26, párr. 107).

⁵⁹ Filipinas (A/C.6/77/SR.27, párr. 94).

⁶⁰ Jamaica (A/C.6/77/SR.29, párrs. 26 a 28).

38. Así pues, se consideró necesario seguir estudiando la aplicabilidad de esos marcos en el contexto de la elevación del nivel del mar. En particular, se pidió a la Comisión que examinara los principios de protección de la dignidad humana, cooperación internacional y no devolución. Se propuso tratar por separado las cuestiones relacionadas con la protección de las personas *in situ* y en situaciones de desplazamiento. Además, se observó que la situación de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar estaba estrechamente vinculada a cuestiones que tenían que ver con la condición de Estado. A ese respecto, se propuso que la Comisión estudiara cuestiones relacionadas con la apatridia⁶¹.

39. Varios Estados opinaron que la Comisión debería ser prudente con respecto a la elaboración de proyectos de artículos con nuevas obligaciones que no estuvieran incluidas en los marcos existentes, y cuestionaron si en la práctica era necesario un nuevo proyecto de tratado⁶².

40. Mientras que algunos Estados hicieron referencia al proyecto de artículos de 2016 de la Comisión sobre la protección de las personas en caso de desastre como posible recurso para determinar soluciones⁶³, otros Estados argumentaron que no sería adecuado, ya que la elevación del nivel del mar era consecuencia del cambio climático, de origen antropogénico, mientras que los desastres eran fenómenos naturales⁶⁴. Antigua y Barbuda, en nombre de la Alianza de los Pequeños Estados Insulares, y Maldivas, en su propia declaración, abogaron por un enfoque guiado por el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, para destacar la responsabilidad internacional en la contribución al cambio climático y la elevación del nivel del mar⁶⁵. Asimismo, se sugirieron otros factores en los que debería basarse cualquier obligación futura relacionada con la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar, como la capacidad nacional de los Estados no afectados y los principios humanitarios y de derechos humanos pertinentes.

41. Varios Estados se refirieron a la pertinencia para el subtema del derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible, que reconocían tanto el Consejo de Derechos Humanos como la Asamblea General⁶⁶.

42. Además, otros plantearon la necesidad de analizar cuestiones como los deberes de terceros Estados en relación con las consecuencias de la elevación del nivel del mar, la aplicabilidad de medidas de protección temporales y subsidiarias y el principio de no devolución⁶⁷.

b) El apoyo a la combinación de enfoques del tema basados en las necesidades y en los derechos

43. La Santa Sede consideró que un enfoque basado en los derechos parecía ser insuficiente para proteger a las víctimas de la elevación del nivel del mar, y se mostró

⁶¹ [A/CN.4/755](#), párr. 65.

⁶² Por ejemplo, la Argentina ([A/C.6/77/SR.29](#), párr. 62).

⁶³ Jamaica ([A/C.6/77/SR.29](#), párr. 28) y Perú ([A/C.6/77/SR.29](#), párr. 39). Véase también *Anuario... 2016*, vol. II (segunda parte), párr. 48.

⁶⁴ Chequia ([A/C.6/77/SR.28](#), para. 117), Maldivas ([A/C.6/77/SR.28](#), párr. 54) y Antigua y Barbuda (en nombre de la Alianza de los Pequeños Estados Insulares) ([A/C.6/77/SR.28](#), párr. 8).

⁶⁵ Antigua y Barbuda (en nombre de la Alianza de los Pequeños Estados Insulares) ([A/C.6/77/SR.28](#), párr. 8) y Maldivas ([A/C.6/77/SR.28](#), párr. 54).

⁶⁶ Países Bajos ([A/C.6/77/SR.27](#), párr. 107), Chile ([A/C.6/77/SR.28](#), párr. 90), Micronesia (Estados Federados de) ([A/C.6/77/SR.28](#), párr. 109), Nicaragua ([A/C.6/77/SR.29](#), párr. 43), y Estado de Palestina (Observadora) ([A/C.6/77/SR.29](#), párr. 77).

⁶⁷ Hungría ([A/C.6/77/SR.27](#), párr. 4), Chile ([A/C.6/77/SR.28](#), párr. 92), Santa Sede (Observador) ([A/C.6/77/SR.29](#), párr. 72), Brasil ([A/C.6/77/SR.27](#), párr. 52), Países Bajos ([A/C.6/77/SR.27](#), párr. 107).

más favorable a un enfoque que diera prioridad a las necesidades específicas de cada persona que requiriera protección⁶⁸.

44. Papua Nueva Guinea expresó su apoyo a un doble enfoque basado en los derechos y en las necesidades, en el que las respuestas de derecho internacional fueran adecuadas para responder a las necesidades esenciales de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar, y respetaran plenamente sus derechos⁶⁹.

45. En relación con los dos subtemas, sobre la condición de Estado y la protección de las personas, las delegaciones destacaron la pertinencia de los principios de libre determinación y de cooperación internacional. Asimismo, las delegaciones formularon comentarios sobre la labor futura de la Comisión y sobre la forma definitiva que aquella pudiera adoptar.

3. La pertinencia del principio de libre determinación

46. Varios Estados reconocieron la importancia de examinar el derecho a la libre determinación de las poblaciones afectadas por la elevación del nivel del mar⁷⁰. Liechtenstein afirmó que la voluntad de quienes se veían más inmediatamente afectados por la elevación del nivel del mar debía ser estar en el núcleo de todas las discusiones acerca de la condición de Estado⁷¹. Estonia destacó, en particular, el derecho de los Pueblos Indígenas a la libre determinación⁷². El Estado de Palestina señaló que el derecho de las poblaciones afectadas a la libre determinación era incuestionable⁷³. Papua Nueva Guinea afirmó que ese derecho debía incluir, como elemento básico, el principio de soberanía permanente sobre los recursos naturales, enunciado en la resolución 1803 (XVII) de la Asamblea General, de 14 de diciembre de 1962⁷⁴. Chipre hizo hincapié en los orígenes históricos del principio de libre determinación⁷⁵.

4. La pertinencia de la cooperación internacional

47. Algunas delegaciones observaron que uno de los principios fundamentales relacionados con la protección de las personas era el principio de cooperación internacional. Según varias delegaciones, dicho principio presuponía el deber de los Estados desarrollados, de conformidad con sus obligaciones en materia de derechos humanos, de ayudar a los Estados en desarrollo, previo consentimiento de estos, y de cooperar en asuntos internacionales relacionados con el medio ambiente para aumentar así la resiliencia ante los desastres. Se hizo hincapié en que era necesario que la Comisión siguiera examinando la aplicabilidad y el alcance del principio de cooperación internacional, incluidos los deberes de cooperación de los Estados no afectados⁷⁶.

48. Varios Estados subrayaron la vital importancia del deber de cooperar en el ámbito internacional para abordar las cuestiones presentadas por el Grupo de

⁶⁸ Santa Sede (Observador) (A/C.6/77/SR.29, párr. 72).

⁶⁹ Papua Nueva Guinea (A/C.6/77/SR.29, párr. 24).

⁷⁰ El Salvador (A/C.6/77/SR.26, párr. 116), Antigua y Barbuda (en nombre de la Alianza de los Pequeños Estados Insulares) (A/C.6/77/SR.28, párr. 4), Samoa (en nombre de los pequeños Estados insulares en desarrollo del Pacífico) (A/C.6/77/SR.28, párr. 21), Chile (A/C.6/77/SR.28, párr. 88), Chipre (A/C.6/77/SR.28, párr. 125), Países Bajos (A/C.6/77/SR.27, párr. 106).

⁷¹ Liechtenstein (A/C.6/77/SR.29, párrs. 29 y 30).

⁷² Estonia (A/C.6/77/SR.27, párr. 64).

⁷³ Estado de Palestina (Observadora) (A/C.6/77/SR.29, párr. 77).

⁷⁴ Papua Nueva Guinea (A/C.6/77/SR.29, párr. 23).

⁷⁵ Chipre (A/C.6/77/SR.28, párr. 125).

⁷⁶ A/CN.4/755, párr. 63.

Estudio⁷⁷. Algunos destacaron que era muy importante delimitar la obligación o el deber de cooperar⁷⁸.

49. Muchos Estados abogaron por reafirmar la adhesión a la cooperación internacional⁷⁹ para garantizar la protección de las personas en situación de riesgo debido a la elevación del nivel del mar⁸⁰, abordar importantes cuestiones sobre la condición de Estado⁸¹ y responder al cambio climático⁸² con medidas de contención, y sobre la base del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, expuesto en el principio 7 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, de 1992⁸³. Nicaragua afirmó que los marcos jurídicos existentes diseñados para abordar los desafíos mundiales relacionados con el clima, incluida la compensación por responsabilidad internacional, debían aprovecharse como primer paso de cualquier solución⁸⁴.

50. Chile señaló que la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en particular en relación con el deber de los Estados de evitar daños ambientales transfronterizos, podría ser de utilidad al Grupo de Estudio para determinar el marco jurídico aplicable a la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar⁸⁵. Antigua y Barbuda (hablando en nombre de la Alianza de los Pequeños Estados Insulares) recordó que la Corte Internacional de Justicia había reconocido que los Estados tenían un deber consuetudinario de cooperar en la prevención de daños ambientales transfronterizos⁸⁶. Los Estados Federados de Micronesia subrayaron la conclusión del segundo documento temático de que los Estados tenían derecho a proveer a su conservación, para lo cual la cooperación internacional sería particularmente importante⁸⁷.

⁷⁷ Perú (A/C.6/77/SR.29, párr. 38), Türkiye (A/C.6/77/SR.29, párr. 46), Hungría (A/C.6/77/SR.27, párr. 4) y Nicaragua (A/C.6/77/SR.29, párr. 46).

⁷⁸ Jamaica (A/C.6/77/SR.29, párr. 28), Antigua y Barbuda (en nombre de la Alianza de los Pequeños Estados Insulares Independientes) (A/C.6/77/SR.28, párrs. 5 a 8) y Samoa (en nombre de los pequeños Estados insulares del Pacífico) (A/C.6/77/SR.28, párr. 23).

⁷⁹ Filipinas (A/C.6/77/SR.27, párrs. 94 y 95), Países Bajos (A/C.6/77/SR.27, párr. 107), Perú (A/C.6/77/SR.29, párr. 40) y Micronesia (Estados Federados de) (A/C.6/77/SR.28, párr. 106).

⁸⁰ El Salvador (A/C.6/77/SR.26, párr. 114), Eslovenia (A/C.6/77/SR.26, párrs. 76 y 77), Sierra Leona (A/C.6/77/SR.27, párr. 28), Alemania (A/C.6/77/SR.27, párr. 41), Antigua y Barbuda (en nombre de la Alianza de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo) (A/C.6/77/SR.28, párr. 5), Chile (A/C.6/77/SR.28, párr. 92), Papua Nueva Guinea (A/C.6/77/SR.29, párr. 24).

⁸¹ Sierra Leona (A/C.6/77/SR.27, párr. 28).

⁸² México (A/C.6/77/SR.27, párr. 25), Alemania (A/C.6/77/SR.27, párr. 41), Federación de Rusia (A/C.6/77/SR.28, párr. 77), Chile (A/C.6/77/SR.28, párr. 92) y Bahamas (en nombre de la Comunidad del Caribe) (A/C.6/77/SR.26, párr. 44).

⁸³ Sierra Leona (A/C.6/77/SR.27, párr. 28), Filipinas (A/C.6/77/SR.27, párr. 92), Nicaragua (A/C.6/77/SR.29, párr. 41), Antigua y Barbuda (en nombre de la Alianza de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo) (A/C.6/77/SR.28, párrs. 5 a 7), Filipinas (A/C.6/77/SR.27, párr. 92), Maldivas (A/C.6/77/SR.28, párr. 54), Chile (A/C.6/77/SR.28, párr. 91), Malasia (A/C.6/77/SR.27, párr. 16) y Brasil (A/C.6/77/SR.27, párr. 51). Véase también *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992*, vol. I, *Resoluciones aprobadas por la Conferencia* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.93.I.8 y corrección), resolución 1, anexo I, principio 7.

⁸⁴ Nicaragua (A/C.6/77/SR.29, párrs. 41 a 43).

⁸⁵ Chile (A/C.6/77/SR.28, párr. 91).

⁸⁶ Antigua y Barbuda (en nombre de la Alianza de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo) (A/C.6/77/SR.28, párr. 6). Véase también https://www.un.org/en/ga/sixth/77/pdfs/statements/ilc/28mtg_aosis_2.pdf.

⁸⁷ Micronesia (Estados Federados de) (A/C.6/77/SR.28, párr. 106). Véase también A/CN.4/752, párr. 194.

5. Labor futura⁸⁸

51. Algunas delegaciones mencionaron el plan para consolidar los resultados de la labor sobre los aspectos jurídicos de la elevación del nivel del mar en el siguiente quinquenio. Otras pidieron a la Comisión que formulara cuidadosamente su futuro plan de trabajo sobre el tema y que aclarara la situación de los documentos temáticos pasados y futuros.

52. Varias delegaciones subrayaron que todos los subtemas examinados seguían siendo pertinentes e instaron a la Comisión a que no descartara los ámbitos en los que la práctica de los Estados fuera insuficiente. Hubo delegaciones que consideraron necesario que la Comisión se centrara en ciertas cuestiones más urgentes, en particular las relacionadas con el derecho del mar y la protección de las personas.

53. Se pidió a la Comisión que examinara los efectos de la elevación del nivel del mar en las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos, así como en las obligaciones relacionadas con la migración causada por la elevación del nivel del mar. Se apoyó que la Comisión abordara la cuestión de las indemnizaciones por daños causados por la elevación del nivel del mar.

54. Se consideró que, por no tener precedentes, la elevación del nivel del mar exigía un desarrollo progresivo del derecho internacional, al menos por analogía con las normas existentes. Según otra opinión, la Comisión no tenía un mandato en virtud del cual pudiera proponer cambios en el derecho internacional vigente.

55. Varias delegaciones solicitaron que, en su labor futura, la Comisión distinguiera claramente entre la codificación de las normas jurídicas existentes y su desarrollo progresivo.

56. Se hizo un llamamiento a la Comisión para que tuviera en cuenta los comentarios y la práctica de los Estados, independientemente de su tamaño o nivel de desarrollo, así como los de las organizaciones internacionales pertinentes. También se opinó que la Comisión debía prestar atención a la práctica regional y, en particular, a la de los Estados ribereños. Al mismo tiempo, algunas delegaciones subrayaron que la Comisión debía proceder con cautela al considerar las prácticas regionales emergentes de los Estados en relación con la elevación del nivel del mar.

57. Se propuso que se tuvieran presentes las normas y principios de derecho internacional ambiental que resultaran pertinentes, entre otros el derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible; el derecho humanitario y el derecho de los derechos humanos; y el derecho del mar. Se hizo hincapié en la necesidad de tener en cuenta las decisiones del Consejo de Seguridad. También se mencionó, como importante fuente de inspiración para futuros análisis sobre el tema, el aumento de los litigios internacionales relacionados con el cambio climático, incluidas las solicitudes de opinión consultiva a la Corte Internacional de Justicia y otras cortes y tribunales y mecanismos jurisdiccionales.

58. Se alentó asimismo a la Comisión a cooperar con otros órganos de expertos que se ocupaban de la elevación del nivel del mar y sus efectos. Se hizo hincapié en la necesidad de que el Grupo de Estudio mantuviera contactos regulares con la comunidad científica.

6. Forma definitiva de la labor sobre el tema⁸⁹

59. Se sugirió que la Comisión analizase más a fondo el resultado previsto de la labor sobre el tema, incluida la posibilidad de convertirlo en un tema tradicional y de

⁸⁸ A/CN.4/755, párrs. 71 a 78.

⁸⁹ A/CN.4/755, párrs. 79 y 80.

designar una o varias relatorías especiales y celebrar debates públicos en sesión plenaria.

60. Se observó que, dependiendo del subtema, podrían ser adecuados diferentes resultados. Para los asuntos relacionados con la condición de Estado, se sugirió como posible resultado la identificación de opciones prácticas para los Estados vulnerables afectados por la elevación del nivel del mar. En cuanto a los asuntos relativos a la protección de las personas, se expresó cierto apoyo a la elaboración de un instrumento sobre la protección de las poblaciones en los territorios afectados por la elevación del nivel del mar. Según otra opinión, ambos subtemas podían abordarse mejor a través de un informe, mientras que los asuntos relacionados con el derecho del mar requerían propuestas más tangibles para el desarrollo jurídico y la reforma en el futuro.

B. Debate celebrado en la Sexta Comisión en 2023⁹⁰

61. En 2023, 71 delegaciones formularon en la Sexta Comisión declaraciones en las que se mencionó el tema. La mayoría de estas declaraciones se referían al documento complementario del primer documento temático, acerca del subtema dedicado a las cuestiones relacionadas con el derecho del mar, así como a los debates del Grupo de Estudio y los que celebró la Comisión en su 74º período de sesiones (2023). En varias declaraciones se mencionaron también los subtemas dedicados a las cuestiones relacionadas con la condición de Estado y la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar: además de expresarse apoyo a los planes del Grupo de Estudio de volver a tratar esos subtemas en 2024, en esas declaraciones se ponían de relieve las cuestiones que se exponen a continuación.

62. Con respecto a la condición de Estado, algunas delegaciones, como las de Belarús, Alemania y España, subrayaron la importancia de que la Comisión pudiera proporcionar orientaciones prácticas desde la perspectiva del derecho internacional a los Estados que se veían más directamente afectados por el fenómeno de la elevación del nivel del mar⁹¹. Por ejemplo, Alemania subrayó que la Comisión podía contribuir al análisis de posibles soluciones basadas en el derecho internacional relativas a la continuidad del Estado en situaciones en las que el territorio del Estado quedara completamente sumergido o resultara inhabitable como consecuencia de la elevación del nivel del mar, considerando posibles referencias históricas que, sin ser estrictamente equivalentes, podrían tener repercusiones en los retos jurídicos relacionados con la cuestión⁹².

63. En cuanto a la presunción de continuidad de la condición de Estado, los Estados Unidos habían recordado su opinión reciente de que la elevación del nivel del mar causada por el cambio climático de origen antropogénico no debería ser la causa de que ningún país perdiera su condición de Estado ni su pertenencia a organizaciones internacionales⁹³. Asimismo Cuba, Jamaica, Malta, Nueva Zelandia, Papua Nueva Guinea y Samoa, que habló en nombre de la Alianza de los Pequeños Estados Insulares, apoyaron la presunción de continuidad de la condición de Estado⁹⁴. India, por su parte, señaló que se requería mayor cautela a la hora de examinar la presunción

⁹⁰ A/CN.4/763, párrs 79 a 105.

⁹¹ Belarús (A/C.6/78/SR.24, párr. 13), Alemania (A/C.6/78/SR.24, párr. 56) y España (A/C.6/78/SR.27, párr. 115).

⁹² Alemania (A/C.6/78/SR.24, párr. 56).

⁹³ Estados Unidos (A/C.6/78/SR.24, párr. 71).

⁹⁴ Cuba (A/C.6/78/SR.25, párr. 92), Jamaica (A/C.6/78/SR.28, párr. 31), Malta (A/C.6/78/SR.27, párr. 37), Nueva Zelandia (A/C.6/78/SR.25, párr. 124), Papua Nueva Guinea (A/C.6/78/SR.27, párr. 89) y Samoa (en nombre de la Alianza de los Pequeños Estados Insulares) (A/C.6/78/SR.27, párr. 7).

de continuidad de la condición de Estado de los Estados directamente afectados por la elevación del nivel del mar, en particular atendiendo a los criterios establecidos en la Convención sobre los Derechos y Deberes de los Estados⁹⁵.

64. Algunos Estados, como Jamaica y Papua Nueva Guinea, destacaron que la conservación de los derechos marítimos de los Estados estaba estrechamente relacionada con la preservación de la condición de Estado⁹⁶. A ese respecto, Malta señaló que, si bien un territorio constituía un requisito previo para el establecimiento de un Estado, la soberanía abarcaba todo el territorio bajo el control de un Estado y no únicamente el territorio terrestre; por lo tanto, un territorio que quedara parcialmente inundado o totalmente sumergido debido a la elevación del nivel del mar no debía considerarse un territorio inexistente⁹⁷. En la misma línea, los Estados Federados de Micronesia argumentaron que, si bien con respecto a la superficie terrestre de los Estados afectados la elevación del nivel del mar planteaba una amenaza existencial en un sentido físico, esa amenaza era independiente de las consideraciones jurídicas conexas, de acuerdo con el derecho internacional, relativas a la continuidad de la existencia del Estado⁹⁸. Chile estimó que sería útil reconsiderar la aplicación de los principios de que “la tierra domina el mar” y de la soberanía permanente sobre los recursos naturales en el contexto del subtema de la condición de Estado⁹⁹.

65. Por lo que respecta al subtema de las cuestiones relacionadas con la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar, las delegaciones destacaron que los marcos internacionales existentes que regían esas cuestiones eran fragmentarios y comprendían una mezcla de instrumentos de derecho vinculante y no vinculante, y que los enfoques basados en los derechos y en las necesidades eran importantes y se complementaban. Abordar las consecuencias que tenía para los derechos humanos la elevación del nivel del mar causada por el cambio climático era crucial para que las comunidades afectadas pudieran mantener su dignidad, identidad, cultura y forma de vida¹⁰⁰. Se señaló la existencia de un vínculo entre el subtema y las solicitudes de opiniones consultivas sobre el cambio climático que en ese momento estaban examinando varias cortes y tribunales internacionales¹⁰¹. Se observó que el informe final del Grupo de Estudio debería contener orientaciones prácticas para los Estados afectados, e indicaciones sobre la protección de las poblaciones y comunidades más vulnerables¹⁰².

66. Los Copresidentes del Grupo de Estudio han seguido realizando numerosas actividades de divulgación para explicar el progreso de la labor de la Comisión sobre el tema.

67. Los Copresidentes observan con satisfacción que el Comité Jurídico Interamericano ha incluido en su agenda el tema de las implicaciones jurídicas de la elevación del nivel del mar en el contexto regional interamericano¹⁰³.

68. Asimismo, los Copresidentes han seguido de cerca la labor del Comité sobre Derecho Internacional y Elevación del Nivel del Mar de la Asociación de Derecho

⁹⁵ India (A/C.6/78/SR.25, párr. 37).

⁹⁶ Jamaica (A/C.6/78/SR.28, párr. 31) y Papua Nueva Guinea (A/C.6/78/SR.27, párr. 87).

⁹⁷ Malta (A/C.6/78/SR.27, párr. 37).

⁹⁸ Micronesia (Estados Federados de) (A/C.6/78/SR.27, párr. 53).

⁹⁹ Chile (A/C.6/78/SR.24, párr. 99).

¹⁰⁰ Fiji (en nombre de los miembros del Foro de las Islas del Pacífico) (A/C.6/78/SR.23, párr. 57) y Papua Nueva Guinea (A/C.6/78/SR.27, párr. 89).

¹⁰¹ Fiji (en nombre de los miembros del Foro de las Islas del Pacífico) (A/C.6/78/SR.23, párr. 57) y México (A/C.6/78/SR.25, párr. 9).

¹⁰² España (A/C.6/78/SR.28, párr. 115).

¹⁰³ Véase https://www.oas.org/en/sla/iajc/docs/CJI-RES_283_CIII-O-23_ENG_rev1.pdf.

Internacional, del que también es miembro uno de los Copresidentes. El Comité elaboró un informe provisional, que se presentó en la Conferencia celebrada por la Asociación en 2022 en Lisboa¹⁰⁴, y se espera que concluya sus trabajos con un informe final que se presentará en la Conferencia de Atenas en junio de 2024.

[...]

Primera parte: Reflexiones sobre la condición de Estado (*statehood*)

I. Consideraciones introductorias

69. Según se apuntó en el segundo documento temático, la elevación del nivel del mar es un fenómeno global multidimensional que no es uniforme en las diferentes regiones del mundo, pero reviste carácter existencial para los Estados costeros de baja altitud, los pequeños Estados insulares y los pequeños Estados insulares en desarrollo, al punto que en algunos de ellos la superficie terrestre puede llegar a quedar sumergida total o parcialmente, así como resultar inhabitable. A mérito de ello, uno de los ámbitos más importantes de reflexión respecto a dicho fenómeno y sus efectos está referido a la condición de Estado, razón por la cual este tema se incluyó en el programa de trabajo del Grupo de Estudio de la Comisión en 2018, se examinó por primera vez en 2022 y se retoma ahora con el presente documento.

II. Selección de desarrollos respecto a la práctica de los Estados y la práctica de las organizaciones internacionales

70. Al abordar el análisis legal en esta parte del documento adicional, se incluyen referencias a una serie de presentaciones¹⁰⁵ remitidas a la Comisión de Derecho Internacional por varios Estados, así como por el Foro de las Islas del Pacífico, que incorporan valiosas aproximaciones y posturas acerca de la condición de Estado. Sin embargo, entre todas ellas, cabe llamar de manera especial la atención respecto a la Declaración sobre la Continuidad de la Condición de Estado y la Protección de las Personas ante la Subida del Nivel del Mar relacionada con el Cambio Climático, adoptada por los líderes de los Estados, países y territorios que integran el Foro de las Islas del Pacífico el 9 de noviembre de 2023, instrumento que constituye un auténtico hito en la materia, pues remarca explícitamente que el derecho internacional apoya una presunción de continuidad de la condición de Estado y no contempla la pérdida de esta en el contexto de la elevación del nivel del mar causada por el cambio climático.

III. Análisis de los aspectos legales relevantes

71. Partiendo de las cuestiones principales acerca de la condición de Estado abordadas preliminarmente en el segundo documento temático sobre la elevación del nivel del mar en relación con el derecho internacional, así como considerando la discusión al respecto que tuvo lugar en el Grupo de Estudio de la Comisión durante

¹⁰⁴ Informe provisional del Comité sobre el Derecho Internacional y la Elevación del Nivel del Mar, en International Law Association, *Report of the Eightieth Conference, Held in Lisbon, 19-24 June 2022*, pág. 506.

¹⁰⁵ Las presentaciones enviadas a la Comisión durante su 75º período de sesiones están disponibles en https://legal.un.org/ilc/guide/8_9.shtml.

2022, al igual que las intervenciones hechas a nombre de los Estados en la Sexta Comisión de la Asamblea General de ese año y del siguiente, las presentaciones remitidas por los Estados a la Secretaría y las declaraciones en la materia formuladas por los Estados, ya sea de manera individual o en el seno de agrupaciones, como el Foro de las Islas del Pacífico, resulta pertinente centrar la atención en las siguientes cuestiones:

A. Configuración de un Estado como sujeto de derecho internacional y continuidad de su existencia

72. Si bien en el segundo documento temático se precisó que no había una noción o definición de Estado que hubiera sido consagrada de manera general, lo cual también se planteó en los intercambios de opiniones de 2022 entre los integrantes del Grupo de Estudio de la Comisión, sí se puso de relieve que suele usarse generalmente como referencia lo previsto en el artículo 1 de la Convención de Montevideo sobre Derechos y Deberes de los Estados, de 1933 (en adelante, Convención de Montevideo), en términos de asumir que, para que un Estado se configure como sujeto de derecho internacional, ha de contar con población permanente, territorio determinado, Gobierno y capacidad de entrar en relaciones con los demás Estados, con la particularidad de que, dada la existencia de organizaciones internacionales y de otras entidades con personalidad jurídica internacional, conforme se apuntaba también en el segundo documento temático, esa capacidad comprende el poder entablar relaciones con distintos sujetos de derecho internacional.

73. A propósito de lo contemplado en el artículo 1 de ese tratado, adoptado a nivel interamericano y del que no todos los Estados de esa región son partes, cabe destacar que es tomado como referencia por diferentes expertos y Estados; empero, un detalle importante al respecto está dado por el hecho que juristas como James Crawford resalten que la independencia constituye el criterio principal al abordar la condición de Estado¹⁰⁶. Hay una concepción clásica del Estado, sustentada en los elementos constitutivos de territorio, población y Gobierno, de acuerdo al laudo de 1 de agosto de 1929 en el caso de la Deutsche Continental Geo-Gesellschaft contra el Estado Polaco¹⁰⁷; a la resolución relativa al reconocimiento de nuevos Estados y de nuevos Gobiernos que adoptó en abril de 1936 el Instituto de Derecho Internacional, en términos de que el reconocimiento de un nuevo Estado es el acto libre por el cual uno o más Estados reconocen la existencia sobre un territorio determinado de una sociedad humana políticamente organizada, independiente de cualquier otro Estado existente y capaz de observar las obligaciones de derecho internacional, y por lo cual manifiesta, en consecuencia, su intención de considerarlo miembro de la comunidad internacional¹⁰⁸; y al dictamen 1 de 29 de noviembre de 1991 de la Comisión de Arbitraje de la Conferencia para la Paz en Yugoslavia, donde se remarca que “el Estado se define como una comunidad que consta de un territorio y una población sometida a una autoridad políticamente organizada; [y] que dicho Estado se caracteriza por la soberanía”¹⁰⁹.

¹⁰⁶ James Crawford, *The Creation of States in International Law*, 2ª ed. (Oxford, Oxford University Press, 2006), pág. 62.

¹⁰⁷ *Deutsche Continental Gas-Gesellschaft v. Polish State* (1929), *International Law Reports*, vol. 5, pág. 11.

¹⁰⁸ Instituto de Derecho Internacional, “Resolutions concerning the recognition of new States and new Governments” (Bruselas, abril de 1936), *The American Journal of International Law*, vol. 30, núm. 4, *Supplement: Official Documents* (octubre de 1936), págs. 185 a 187.

¹⁰⁹ Maurizio Ragazzi, “Conference on Yugoslavia Arbitration Commission: opinions on questions arising from the dissolution of Yugoslavia”, *International Legal Materials*, vol. 31, núm. 6 (noviembre de 1992), pág. 1495.

74. Precisamente, autores como Patrick Daillier, Mathias Forteau, Nguyen Quoc Dinh y Alain Pellet inciden en que el Estado no es solamente una colectividad humana que dispone de una población, territorio y poder político efectivo, puesto que otras colectividades autónomas pueden reivindicar las mismas características; más bien, el Estado puede pretender una efectividad completa, en el ámbito tanto internacional como interno, en tanto cuenta con soberanía¹¹⁰.

75. La Convención de Montevideo no aborda lo relativo a la extinción o desaparición del Estado, sino que, tal y como se señalaba igualmente en el segundo documento temático, incluye el derecho de cada Estado a defender su integridad e independencia, así como a proveer a su conservación y prosperidad¹¹¹. Se procura, entonces, evitar la proliferación de Estados y el reconocimiento prematuro de los mismos, en tanto que para que estos se creen o constituyan a título de tales, como sujetos de derecho internacional, han de reunir los antes mencionados criterios o requisitos del artículo 1 de la propia Convención de Montevideo; sin embargo, una vez que los Estados existen, opera una presunción de continuidad a favor de ellos, pues puede haber casos de cambios fundamentales en alguno o varios de esos requisitos o, incluso, circunstancias críticas de ausencia de uno o más de dichos requisitos sin que se entienda que el Estado ha dejado de existir. A su vez, una de las situaciones en las que se concreta la sucesión de Estados es cuando el Estado deja de existir de manera total y definitiva y es sustituido, de conformidad con las normas pertinentes del derecho internacional, en la representación internacional de lo que fue su territorio por uno o más Estados; tal sucesión, en cambio, no se produce a falta de esa sustitución.

76. Un aspecto medular en el tratamiento de la materia es que cabe distinguir entre, por un lado, las situaciones donde resulta de aplicación lo previsto en el artículo 1 de la Convención de Montevideo, en las que han de reunirse los criterios o requisitos de dicha norma para entender que el Estado existe como sujeto de derecho internacional a título de tal —aunque incluso en esos casos puede haber circunstancias, como las de los pueblos sometidos a administración colonial que ejercen su derecho a la libre determinación, que han sido manejadas con flexibilidad en las últimas décadas— y, por otro, aquellas otras situaciones en las que los Estados claramente ya existen y, en atención a ello, mantienen relaciones de diversa índole con otros miembros de la comunidad internacional, incluyendo las relaciones diplomáticas, la celebración de tratados y la membresía en organizaciones internacionales universales y regionales, donde pueden producirse circunstancias en las que deja de estar presente alguno de los criterios o requisitos del artículo 1 de la Convención de Montevideo sin que se asuma en la práctica que el Estado concernido donde ello acontece deja de existir. Esto reviste especial significación en los casos de los pequeños Estados insulares o pequeños Estados insulares en desarrollo cuya superficie terrestre pueda quedar parcial o totalmente cubierta por el mar o devenir inhabitable a raíz de la elevación del nivel del mar producto del cambio climático, fenómeno de carácter antropógeno al que no han contribuido o lo han hecho en forma ínfima, y donde no medie la voluntad de los propios Estados y de sus poblaciones para poner fin a su condición de Estado; una interpretación en sentido contrario conduciría a un resultado manifiestamente injusto e inequitativo que, además, sería contrario a la certeza, predictibilidad y estabilidad que debe buscarse asegurar al enfrentar la elevación del nivel del mar causada por el cambio climático y sus efectos.

¹¹⁰ Patrick Daillier *et al.*, *Droit International Public*, 8ª ed. (L. G. D. J., Lextenso Éditions, 2009), pág. 465.

¹¹¹ Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados (Montevideo, 26 de diciembre de 1933), Sociedad de las Naciones, *Treaty Series*, vol. CLXV, núm. 3802, art. 3.

77. Al respecto, son muy ilustrativas las opiniones planteadas por algunos Estados en las comunicaciones remitidas a la Secretaría. En efecto, a manera de ejemplo, resulta oportuno traer a colación lo sostenido por Antigua y Barbuda, en la presentación enviada a la Comisión el 30 de junio de 2023, en términos de que:

6. A lo largo de la historia se han dado varios casos de Estados que han perdido uno de los criterios de Montevideo y que, no obstante, han mantenido su condición de Estado. Muchos de estos ejemplos se han citado en el segundo documento temático.

[...]

10. Lo que es consistente, en todos los escenarios en los que un Estado ha perdido uno o más de los criterios de Montevideo, es que ha habido una fuerte presunción por parte de la comunidad internacional de que el Estado continuará a pesar de la pérdida de uno o más criterios.

[...]

12. Antigua y Barbuda opina que las consideraciones de justicia y equidad quieren decir que es de importancia crítica que el derecho internacional opere para mantener la existencia de los Estados establecidos. De lo contrario, los Estados gravemente afectados por el aumento del nivel del mar recibirían un trato desigual e injusto y se verían desproporcionadamente afectados por cualquier cambio en su condición de Estado, a pesar de que no han contribuido prácticamente nada a la crisis climática.

[...]

15. [...] Antigua y Barbuda no se opone al reconocimiento del artículo 1 de la Convención como una declaración precisa del derecho internacional consuetudinario. Está de acuerdo en que los criterios de Montevideo recogen las normas jurídicas existentes y sus principios y, por lo tanto, no se aplican únicamente a los signatarios, sino a todos los sujetos del derecho internacional en su conjunto.

[...]

16. Aunque la aplicación de esta disposición es universal, la interpretación común de este criterio de Montevideo siempre ha sido que el criterio se aplica a la creación del Estado.¹¹²

78. Sobre el particular, merece resaltarse que Nueva Zelandia, en la presentación enviada a la Comisión el 30 de junio de 2023:

[...] coincide con el segundo documento temático en que existe una fuerte presunción de continuidad de la condición de Estado y que se trata de un principio jurídico muy relevante para los Estados cuyo territorio podría quedar cubierto por el mar o volverse inhabitable debido a la elevación del nivel del mar. Además, en opinión de Nueva Zelandia, el derecho internacional no dice nada sobre la desaparición de la condición de Estado en el contexto de la elevación del nivel del mar. El segundo documento temático, y los ejemplos de prácticas estatales que describe, demuestran la flexibilidad del derecho internacional a la hora de prever la continuidad de la condición de Estado.¹¹³

79. Por su parte, el Foro de las Islas del Pacífico, en la presentación número 4, enviada a la Comisión con fecha 1 de agosto de 2023, recalca que:

¹¹² Presentación enviada por Antigua y Barbuda.

¹¹³ Presentación enviada por Nueva Zelandia.

No existen precedentes de Estados que hayan dejado de existir debido al sumergimiento de territorio terrestre. Los criterios de la Convención de Montevideo se refieren a los requisitos para el establecimiento de Estados y no abordan los requisitos para mantener un Estado. El derecho internacional no dice nada sobre la desaparición de un Estado en relación con el aumento del nivel del mar provocado por el cambio climático.¹¹⁴

80. En la misma línea, a mayor abundamiento, también se pronuncian el Reino de los Países Bajos y el Principado de Liechtenstein. Para los Países Bajos, según el anexo I de su nota verbal de 17 de octubre de 2023:

[...] la práctica estatal demuestra que los criterios de la condición de Estado no se aplican de la misma manera a los casos de creación de Estados y a los casos de continuidad o extinción de Estados. Esta práctica estatal demuestra la existencia de una fuerte presunción a favor de la continuidad de la condición de Estado, incluso en los casos en los que ya no se cumplen uno o más criterios. [...] En cuanto a las diferencias entre la creación de Estados y su continuidad, se observa también que el relativo rigor de la aplicación de los criterios de la condición de Estado en el caso de la creación de Estados está indisolublemente ligado a la prohibición de reconocimiento prematuro. En los casos en que se crea una entidad territorial en el territorio de otro Estado, el reconocimiento prematuro puede dar lugar a una violación de los principios de no intervención y de integridad territorial. Tal prohibición y tales consecuencias jurídicas no se aplican a los casos en los que se sigue reconociendo a una entidad como Estado cuando ya no se cumplen uno o varios de los criterios de la condición de Estado.¹¹⁵

81. Por su parte, Liechtenstein, en la presentación enviada a la Comisión el 12 de octubre de 2021, señala que:

[...] en la práctica, existe una fuerte presunción de continuidad y se desaconseja la extinción de un Estado establecido, incluidos sus derechos y obligaciones en virtud del derecho internacional [...]. El debate sobre la condición de Estado en el contexto de la elevación del nivel del mar debería incluir todos los aspectos de la soberanía del Estado, a nivel nacional e internacional, incluso como consecuencia de la pertenencia de un Estado a organizaciones internacionales, así como la defensa de los derechos civiles y políticos y económicos y sociales como expresiones de la autodeterminación. Liechtenstein defiende un enfoque que reconoce la naturaleza novedosa del desafío creado por la elevación del nivel del mar y hace hincapié en la existencia continuada de un pueblo que conserva su derecho a la autodeterminación incluso en una situación de inundación de su territorio, incluida la expresión de ese derecho a través de la continuidad de la condición de Estado. Cabe señalar a este respecto que la elevación del nivel del mar está causada predominantemente por la acción humana, a la que los Estados más inmediatamente afectados han contribuido de forma limitada.¹¹⁶

82. No obstante, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte tiene una postura diferente, en cuanto sostiene, en el documento adjunto a su nota de 30 de junio de 2023, que:

¹¹⁴ Presentación núm. 4 enviada por el Foro de las Islas del Pacífico (véase la nota 105).

¹¹⁵ Presentación relativa a los subtemas de la condición de Estado y de la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar enviada por los Países Bajos.

¹¹⁶ Presentación enviada por Liechtenstein al 73º período de sesiones (disponible en https://legal.un.org/ilc/sessions/73/pdfs/english/slr_liechtenstein.pdf).

En lo que respecta al reconocimiento de la condición de Estado, la práctica general del Reino Unido ha sido considerar si un Estado tiene, y parece probable que siga teniendo, un territorio claramente definido con una población, un Gobierno capaz por sí mismo de ejercer un control efectivo sobre dicho territorio e independencia en sus relaciones exteriores.¹¹⁷

83. Una posición intermedia, más flexible, es la de Alemania, reflejada en la presentación enviada a la Comisión el 30 de junio de 2023, al apuntar que:

En términos generales, si un Estado pierde irrevocablemente uno de los tres elementos fundacionales necesarios para la condición de Estado según el derecho internacional —a saber, un territorio, una población permanente y un Gobierno efectivo— se puede suponer razonablemente que el Estado dejaría de existir legalmente. Sin embargo, hay casos históricos que demuestran que las realidades geopolíticas y el reconocimiento por parte de la comunidad internacional son importantes a la hora de considerar la continuidad de la condición de Estado, la sucesión de Estados o el mantenimiento de la personalidad jurídica internacional, incluso cuando se les priva del control sobre un territorio determinado. Por lo tanto, es concebible un abanico de soluciones viables basadas en el derecho internacional para preservar la personalidad jurídica internacional de los Estados insulares que están expuestos a sumergirse o a convertirse en inhabitables. En la actualidad, algunos de los países más vulnerables están desarrollando enfoques innovadores, ya que prevén una pérdida significativa de territorio en este siglo.¹¹⁸

84. Los Estados Unidos de América, en la presentación enviada a la Comisión el 20 de julio de 2023:

[...] toman nota de los requisitos para la condición de Estado dispuestos en la Convención de Montevideo sobre los Derechos y Deberes de los Estados: a) una población permanente, b) un territorio determinado, c) Gobierno y d) capacidad de entrar en relaciones con los demás Estados. La continuidad de la condición de Estado en el contexto de la elevación del nivel del mar plantea cuestiones complejas relacionadas con aspectos fundacionales del derecho internacional. Dada la falta de práctica estatal aplicable en las áreas pertinentes, es difícil extraer conclusiones definitivas sobre cómo puede evolucionar el derecho internacional. Los Estados Unidos se comprometen a colaborar con otros países para abordar las cuestiones jurídicas relativas a la condición de Estado a medida que vayan surgiendo.¹¹⁹

85. Sin embargo, con fecha 25 de septiembre de 2023, los Estados Unidos precisaron, al referirse a la condición de Estado y la elevación del nivel del mar, que:

Para algunos Estados, en particular los Estados insulares de baja altitud del océano Pacífico, el aumento del nivel del mar supone una amenaza existencial. Hoy, el Presidente ha anunciado que los Estados Unidos consideran que la elevación del nivel del mar provocada por el cambio climático inducido por el hombre no debe hacer que ningún país pierda su condición de Estado o su pertenencia a las Naciones Unidas, sus organismos especializados u otras organizaciones internacionales. Los Estados Unidos se comprometen a trabajar con esos y otros Estados en cuestiones relacionadas con la elevación del nivel

¹¹⁷ Presentación enviada por el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

¹¹⁸ Presentación enviada por Alemania.

¹¹⁹ Presentación enviada por los Estados Unidos de América.

del mar provocada por el hombre y la condición de Estado para avanzar en estos objetivos¹²⁰.

86. En conclusión, más allá de las legítimas posiciones expresadas por cada Estado, resulta válido sostener que los criterios recogidos en el artículo 1 de la Convención de Montevideo están fundamentalmente referidos a la creación o constitución de un Estado como sujeto de derecho internacional, mientras que para situaciones que pudieran generarse con posterioridad opera el principio de la continuidad de la condición de Estado. Ello cobra mayor fuerza a propósito de situaciones derivadas de un fenómeno como la elevación del nivel del mar, cuyo origen radica en una conducta humana ajena al comportamiento y la voluntad de los Estados más directamente afectados o vulnerables, respecto de los cuales ha de haber una fuerte presunción de continuidad en cuanto al mantenimiento de la condición de Estado y de su personalidad jurídica internacional.

87. En ese sentido, resulta particularmente relevante la Declaración sobre la Continuidad de la Condición de Estado y la Protección de las Personas ante la Subida del Nivel del Mar relacionada con el Cambio Climático, adoptada por los líderes de los Estados, países y territorios que integran el Foro de las Islas del Pacífico el 9 de noviembre de 2023, en cuyo párrafo 8 se reconoce que, conforme al derecho internacional, hay una presunción general en el sentido de que el Estado, una vez establecido, continuará existiendo y perdurará, así como mantendrá su condición y efectividad, y de que el derecho internacional no contempla la pérdida de la condición de Estado en el contexto de la elevación del nivel del mar causada por el cambio climático. En sintonía con ello, los líderes del Foro de las Islas del Pacífico afirman que el derecho internacional apoya una presunción de continuidad de la condición de Estado y no contempla la pérdida de esta en el contexto de la elevación del nivel del mar causada por el cambio climático¹²¹.

B. Escenarios vinculados a la condición de Estado en el contexto de la elevación del nivel del mar y derecho del Estado a proveer a su conservación

88. La elevación del nivel del mar es un fenómeno global multidimensional que, conforme se resalta en el segundo documento temático, afecta de manera diferenciada a las distintas regiones del mundo. Dicho fenómeno reviste una naturaleza existencial para los Estados costeros de baja altitud, los pequeños Estados insulares y los pequeños Estados insulares en desarrollo, especialmente en los océanos Pacífico e Índico, que sufren un impacto desproporcionado y se ven particularmente afectados por la elevación del nivel del mar y el cambio climático, según sucede en casos como los de las Islas Marshall, Kiribati, Maldivas, Nauru, Palau, Tuvalu y Vanuatu.

89. En ese orden de ideas, resulta fundamental incidir en el derecho del Estado concernido a resguardar su propia existencia adoptando diversas medidas para asegurar: a) el mantenimiento de su territorio, entendiéndolo como una unidad bajo su soberanía y derechos de soberanía que comprende las superficies terrestres y el territorio marítimo, integrado por los espacios marítimos o zonas bajo su jurisdicción; y b) la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales existentes en

¹²⁰ The White House, “Fact Sheet: Enhancing the U.S.-Pacific Islands Partnership”, 25 de septiembre de 2023, disponible en <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/09/25/fact-sheet-enhancing-the-u-s-pacific-islands-partnership/>.

¹²¹ Declaración de 2023 del Foro de las Islas del Pacífico sobre la Continuidad de la Condición de Estado y la Protección de las Personas ante la Subida del Nivel del Mar relacionada con el Cambio Climático. El Foro comunicó este instrumento en la presentación núm. 5 (véase la nota 105).

aquellos, además de la preservación de la biodiversidad y de los ecosistemas, velando de esta manera por su población y teniendo en perspectiva a las generaciones presentes y futuras.

90. Todo esto se vincula a la continuidad de la condición de Estado; a tal efecto, ha de incidirse en la seguridad, estabilidad, certeza y predictibilidad que están detrás de ella, al igual que en las consideraciones de equidad y justicia que la sustentan. Al mismo tiempo, debe hacerse hincapié en la aplicabilidad de los principios de libre determinación, protección de la integridad territorial del Estado, igualdad soberana de los Estados, soberanía permanente de estos sobre sus recursos naturales, el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales y la estabilidad de las relaciones internacionales, según se destaca en la presentación enviada por Nueva Zelandia a la Comisión el 30 de junio de 2023 y en la Declaración de los Líderes del Foro de las Islas del Pacífico de 9 de noviembre de 2023, que ya han sido citadas¹²².

91. En el Foro de las Islas del Pacífico, por ejemplo, se recalca el carácter primordial de la condición de Estado y no es casual, según se puntualiza en la presentación número 4, enviada a la Comisión el 1 de agosto de 2023, que se utilicen de manera creciente expresiones como “Blue Pacific”, “Blue Pacific Continent” y “Blue Pacific Narrative” a fin de evidenciar la importancia que para los Estados del Pacífico tiene conservar tanto su territorio terrestre como sus zonas marítimas¹²³. Ello es crucial al considerar que se trata de Estados, países y territorios con superficies terrestres pequeñas que cuentan con vastos espacios marítimos jurisdiccionales¹²⁴.

92. En ese contexto, cobra singular relieve lo planteado en el primer documento temático y en el documento adicional al mismo elaborados por los Copresidentes del Grupo de Estudio de la Comisión, Bogdan Aurescu y Nilufer Oral, así como en instrumentos como las Declaraciones de 2021 de los Líderes del Foro de las Islas del Pacífico¹²⁵ y de la Alianza de Pequeños Estados Insulares¹²⁶, en términos de que los Estados y países puedan preservar sus zonas marítimas, según se han establecido y notificado al Secretario General, de conformidad con las disposiciones relevantes de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, al igual que los derechos y títulos en relación con aquellas, sin que experimenten merma o reducción a raíz de los cambios físicos originados por la elevación del nivel del mar causada por el cambio climático. Ello, según ha sido explicado oportunamente, no implica tener que modificar las normas convencionales o consuetudinarias actualmente existentes en la materia.

93. Al abordar los aspectos relativos a la condición de Estado, y dada la naturaleza progresiva del fenómeno de la elevación del nivel del mar causada por el cambio

¹²² Presentación enviada por Nueva Zelandia, y Declaración de 2023 del Foro de las Islas del Pacífico (véase la nota 121). Véanse, además, los documentos siguientes: respecto a la libre determinación, la resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General, de 24 de octubre de 1970; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 999, núm. 14668; y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 993, núm. 14531; y, respecto a la soberanía permanente sobre los recursos naturales, la resolución 1803 (XVII) de la Asamblea General, de 14 de diciembre de 1962.

¹²³ Presentación núm. 4 enviada por el Foro de las Islas del Pacífico (véase la nota 114).

¹²⁴ Véanse la presentación enviada por Liechtenstein, y Geraldine Giraudeau, “Pacific Islands in the face of sea level rise: some reflections from an international law perspective”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 38 (2022), págs. 425 a 454.

¹²⁵ Declaración de 2021 del Foro de las Islas del Pacífico sobre la Preservación de las Zonas Marítimas ante la Elevación del Nivel del Mar derivada del Cambio Climático, disponible en <https://www.forumsec.org/wp-content/uploads/2021/08/Declaration-on-Preserving-Maritime.pdf>.

¹²⁶ Declaración de 2021 de la Alianza de los Pequeños Estados Insulares, disponible en <https://www.aosis.org/addressing-climate-related-risks-to-international-peace-and-security/>.

climático, cabe distinguir dos escenarios o situaciones diferentes: a) que la superficie terrestre de los Estados concernidos sea afectada por la erosión, la salinización y la sumersión parcial, pudiendo tornarse inhabitable, a pesar de no estar cubierta por el mar en forma total, al no poder contar con un suministro de agua suficiente para el consumo humano directo ni poder la población desarrollar en ella actividades económicas, así como dando lugar a que la población se desplace a otros sitios en el territorio del propio Estado o migre a territorios de otros Estados o países; y b) que la superficie terrestre del Estado concernido quede totalmente cubierta por el mar.

94. A ese respecto, entre las medidas que vienen adoptando los Estados o países costeros para reducir los impactos de la elevación del nivel del mar está la instalación o el reforzamiento de diques, barreras o defensas costeras, así como la construcción de islas artificiales en los espacios marítimos jurisdiccionales de los Estados concernidos, donde pueda establecerse parte de su población, según sucede en el caso de Hulhumalé, cerca de Malé, la capital de Maldivas. Sin embargo, tales medidas son muy costosas y requieren de una capacidad técnica, logística y en recursos humanos que no siempre está disponible en los Estados o países costeros, particularmente en los pequeños Estados insulares en desarrollo¹²⁷.

95. Al mismo tiempo, al considerar las medidas que vayan a implementarse, es necesario trascender el corto plazo y evaluarlas desde la perspectiva de su impacto ambiental, dado que podrían generar un efecto contraproducente al acelerar los procesos de erosión y salinización de las superficies terrestres, afectar la sedimentación natural, comprometer la sostenibilidad de los arrecifes de coral, donde existan, promover eventualmente el establecimiento masivo de personas y de actividades económicas en áreas costeras sensibles y causar efectos perjudiciales a otros Estados vecinos igualmente afectados por el fenómeno¹²⁸.

96. En ese orden de ideas, resulta fundamental la cooperación internacional, en términos de proveer asistencia técnica o logística, en recursos humanos calificados o de naturaleza financiera a los Estados especialmente afectados por el fenómeno que no cuenten con suficientes capacidades por sí mismos, evaluando, conforme a las particularidades de cada caso, la posibilidad de combinar la instalación o el reforzamiento de barreras costeras o islas artificiales con el uso de medios naturales, como el establecimiento de manglares, que son más ambientalmente sostenibles, o del empleo de otras medidas, como el traslado de personas afectadas por el fenómeno a otros lugares, dadas las dificultades crecientes y la eventual imposibilidad de realizar actividades económicas en ciertos espacios costeros o de contar con suficientes recursos hídricos para la vida humana en dichos espacios. Respecto a esto último, podría también explorarse la posibilidad de instalar plantas desalinizadoras para, con apoyo de la cooperación internacional y aprovechando los desarrollos tecnológicos que fueran produciéndose, procesar agua de mar que pueda utilizarse

¹²⁷ Véanse Emma Allen, “Climate Change and Disappearing States: Pursuing Remedial Territory”, *Brill Open Law* (2018), págs. 5 y 6; Clive Schofield y David Freestone, “Archipelagic Atoll States and Sea Level Rise”, en James Kraska *et al.* (eds.), *Peaceful Maritime Engagement in East Asia and the Pacific Region* (Leiden, Brill Nijhoff, 2022), págs. 96 y 97; Anemoon Soete, *The international legal personality of island States permanently submerged due to climate change effects* (Maklu, Amberes-Apeldoorn, 2021), págs. 149 a 156; Roberto Virzo, “Sea-Level Rise and State of Necessity: Maintaining Current Baselines and Outer Limits of National Maritime Zones”, en *The Italian Review of International and Comparative Law*, vol. 2, núm. 1 (2022), pág. 45; presentación núm. 3 enviada por el Foro de las Islas del Pacífico, 31 de diciembre de 2021 (disponible en https://legal.un.org/ilc/sessions/73/pdfs/english/slr_pif.pdf).

¹²⁸ Véase Allen, “Climate Change” (véase la nota 127), págs. 5 a 7.

para consumo humano y animal, así como emplearse al realizar actividades económicas¹²⁹.

97. Es esencial que la comunidad internacional responda al fenómeno de la elevación del nivel del mar a través de la cooperación internacional en favor de los Estados más afectados, apuntando a la durabilidad y sostenibilidad de fórmulas que trasciendan el corto plazo y que, además, sean respetuosas de los derechos individuales y, en particular, de la libre determinación de las poblaciones afectadas. Para ese propósito, cabe pensar en la posibilidad de establecer acuerdos entre los Estados y países más directamente afectados y terceros Estados, ya sea a nivel

¹²⁹ Véanse Allen, “Climate Change” (véase la nota 127); Eyal Benvenisti y Moshe Hirsch, eds., *The Impact of International Law on International Cooperation: Theoretical Perspectives* (Cambridge y Nueva York, Cambridge University Press, 2004); 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, núm. 1 (2012), págs. 79 a 120; Patrícia Galvão Teles, Claire Duval y Victor Tozetto da Veiga, “International Cooperation and the Protection of Persons Affected by Sea-Level Rise: Drawing the Contours of the Duties of Non-affected States”, *Yearbook of International Disaster Law Online*, vol. 3, núm. 1 (2022), págs. 213 a 237; Michael Gerrard y Gregory E. Wannier, eds., *Threatened Island Nations: Legal Implications of Rising Seas and a Changing Climate* (Cambridge, Cambridge University Press, 2013); Elfriede Hermann y Wolfgang Kempf, “Climate Change and the Imagining of Migration: Emerging Discourses on Kiribati’s Land Purchase in Fiji”, *The Contemporary Pacific*, vol. 29, núm. 2 (2017), págs. 231 a 263; Geronimo Gussmann y Jochen Hinkel, “What drives relocation policies in the Maldives?”, *Climatic Change*, Springer, vol. 163, núm. 2 (2020), págs. 931 a 951; Karl Loewenstein, “Sovereignty and International Co-operation”, *The American Journal of International Law*, vol. 48, núm. 2 (1954), págs. 222 a 244; Michael Oppenheimer et al., “Sea Level Rise and Implications for Low-Lying Islands, Coasts and Communities”, en *IPCC Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate* (Cambridge y Nueva York, Cambridge University Press, 2019) págs. 321 a 445, disponible en <https://doi.org/10.1017/9781009157964.006>; Kya Raina Lal, “Legal Measures to Address the Impacts of Climate Change-induced Sea Level Rise on Pacific Statehood, Sovereignty and Exclusive Economic Zones”, *Te Mata Koi: Auckland University Law Review*, vol. 23 (2017), págs. 235 a 268; Alejandra Torres Camprubí, *Statehood under Water: Challenges of Sea-Level Rise to the Continuity of Pacific Island States* (Leiden, Brill Nijhoff, 2016); Max Valverde Soto, “Principios generales del derecho ambiental internacional”, *ILSA Journal of International & Comparative Law*, vol. 3, núm. 1 (1997), disponible en <https://nsuworks.nova.edu/ilsajournal/vol3/iss1/19>; “Improving Coastal Protection”, *World Ocean Review 5: Coasts*, cap. 4 (Hamburgo, maribus gGmbH, 2017), disponible en https://worldoceanreview.com/wp-content/downloads/wor5/WOR5_en_chapter_4.pdf; Omair Ahmad y Anum Farhan, “Building a climate resilient future for coastal South Asia”, documento de políticas, *Cascades*, 22 de diciembre de 2022, disponible en <https://www.cascades.eu/publication/building-a-climate-resilient-future-for-coastal-south-asia/>; Zinta Zommers, “Addressing Climate Risks in Small Island States – Opportunities for Action”, *SDG Knowledge Hub*, 22 de junio de 2022, disponible en <https://sdg.iisd.org/commentary/guest-articles/addressing-climate-risks-in-small-island-states-opportunities-for-action/>; Sanjay Srivastava y Sudip Ranjan Basu, “Vanuatu Twin Cyclones Underscore Pacific’s Vulnerability to Climate Risks”, *SDG Knowledge Hub*, 15 de marzo de 2023, disponible en <https://sdg.iisd.org/commentary/guest-articles/vanuatu-twin-cyclones-underscore-pacific-vulnerability-to-climate-risks/>; “REFMAR Days Advance International Cooperation on Sea-Level Observation”, *SDG Knowledge Hub*, 10 de febrero de 2016, disponible en <https://sdg.iisd.org/news/refmar-days-advance-international-cooperation-on-sea-level-observation/>; “Kiribati and China to develop former climate-refuge land in Fiji”, *The Guardian*, 23 de febrero de 2021, disponible en <https://www.theguardian.com/world/2021/feb/24/kiribati-and-china-to-develop-former-climate-refuge-land-in-fiji>; “Besieged by the rising tides of climate change, Kiribati buys land in Fiji”, *The Guardian*, 1 de julio de 2014, disponible en <https://www.theguardian.com/environment/2014/jul/01/kiribati-climate-change-fiji-vanua-levu>; Shiwen Yap, “Floating infrastructure critical to Asian climate change adaptation”, *LinkedIn*, 15 de abril de 2021, disponible en <https://www.linkedin.com/pulse/floating-infrastructure-critical-asian-climate-change-shiwen-yap>.

bilateral o plurilateral, o en instrumentos que puedan ser adoptados en el marco de organizaciones internacionales regionales o universales, especialmente en el contexto del sistema de las Naciones Unidas. Sería muy útil concebir o desarrollar fórmulas, como la constitución de fondos que provean financiación para implementar algunas de las medidas mencionadas, así como promover decididamente la cooperación técnica, logística y mediante recursos humanos calificados, además del intercambio de conocimientos y experiencias que puedan resultar adecuados al enfrentar en diferentes países y realidades un fenómeno que, por su naturaleza y características, tiene claramente carácter global.

98. A propósito de ello, entre otros aportes relevantes recibidos, cabe traer a colación la presentación enviada por Alemania a la Comisión con fecha 30 de junio de 2023, incluido el énfasis en el principio precautorio al apreciar las medidas que se implementen, al igual que la debida consideración de los conocimientos tradicionales y de los Pueblos Indígenas al afrontar la conservación y adaptación de los ecosistemas¹³⁰, así como las presentaciones del Reino de los Países Bajos, de 30 de junio de 2023¹³¹, y de Nueva Zelanda, de 17 de octubre de 2023, respectivamente.

99. En el caso de la presentación neozelandesa, se destaca explícitamente que Nueva Zelanda está de acuerdo con el segundo documento temático en cuanto a que los Estados cuyo territorio podría quedar cubierto por el mar o volverse inhabitable debido a la elevación del nivel del mar tienen derecho a velar por su preservación, y la cooperación internacional será de especial importancia¹³².

C. Eventuales alternativas para afrontar el fenómeno en lo relativo a la condición de Estado

100. Al pensar en cómo afrontar el fenómeno de la elevación del nivel del mar desde la perspectiva de la condición de Estado, resulta oportuno citar al Secretario General António Guterres, quien, en el marco del primer debate abierto en el Consejo de Seguridad sobre el impacto de la elevación del nivel del mar para la paz y seguridad internacionales, que tuvo lugar el 14 de febrero de 2023, subrayó que los amplios efectos del fenómeno en los planos jurídico y de los derechos humanos requieren de soluciones innovadoras legales y prácticas. Al respecto, el Secretario General llamó la atención sobre las soluciones propuestas por la Comisión de Derecho Internacional en 2022, incluyendo la continuidad de los Estados, pese a la pérdida de territorio, mediante la asignación de porciones de territorio a un Estado afectado o del eventual establecimiento de confederaciones de Estados¹³³.

101. En ese sentido, según se mencionó en el segundo documento temático, es medular partir de una fuerte presunción de continuidad del Estado y del respeto en todos los casos a la libre determinación de las poblaciones de los Estados y países directamente afectados, asumiendo que la libre determinación no se ha agotado al terminar una situación colonial, sino que se mantiene, con respecto a la unidad e integridad territorial del Estado concernido, en situaciones como, por ejemplo, la capacidad de los Pueblos Indígenas para organizarse a sí mismos y ocuparse de los asuntos internos y de carácter local, de conformidad con instrumentos como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, de

¹³⁰ Presentación enviada por Alemania.

¹³¹ Presentación enviada por los Países Bajos.

¹³² Presentación enviada por Nueva Zelanda.

¹³³ Véase “Climate Change-induced Sea-Level Rise Direct Threat to Millions around World, Secretary-General Tells Security Council”, 9260ª sesión del Consejo de Seguridad, 14 de febrero de 2023, SC/15199.

2007¹³⁴, y la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, de 2016¹³⁵.

102. En lo relativo a la condición de Estado y a las distintas fórmulas que, como soluciones prácticas, puedan proponerse o acabar materializándose, habría que considerar que no hay una respuesta unívoca, sino diferentes alternativas que, con sustento en el derecho internacional y a mérito de las características o circunstancias de cada caso, podrían ser tenidas en cuenta al afrontar la situación de Estados y países directamente afectados por el fenómeno cuya superficie terrestre vaya siendo progresivamente cubierta por el mar y resultara inhabitable y, en última instancia, quedara totalmente sumergida. Tales fórmulas podrían ser plasmadas en acuerdos que los Estados afectados concertaran con otros Estados y organizaciones internacionales, ya sea a nivel bilateral o plurilateral, con la salvedad de que, si se tratara de alternativas que involucraran a la población de cada Estado o país afectado, es decir, trascendiendo el ámbito particular de cada persona o individuo, las fórmulas que se aplicaran deberían ser consultadas a las poblaciones respectivas, en la perspectiva de resguardar su derecho a la libre determinación y de asegurar, consecuentemente, que las opciones que se implementen preserven los aspectos centrales o sustantivos de su identidad¹³⁶.

103. Mientras la superficie terrestre no quedara totalmente cubierta por el mar, y a partir de la presunción de continuidad del Estado, que retiene su soberanía y derechos de soberanía respecto a su territorio como una unidad, incluyendo la superficie terrestre no sumergida y la ya sumergida, que por esa circunstancia no ha dejado de existir ni de formar parte del territorio, y los espacios marítimos bajo su jurisdicción, el Gobierno del Estado, o, al menos, algunos de sus órganos o instituciones principales, podrían —según se ha sugerido a propósito de la isla de Banaba en Kiribati, donde se sitúa el punto más alto de su territorio— instalarse o funcionar desde algún espacio de esa superficie terrestre no cubierta por el mar, donde, además, podría simbólicamente mantenerse una porción de la población, aunque fuera muy pequeña¹³⁷. En términos concretos, se consideraría población del Estado directamente afectado por el fenómeno a quienes pudieran permanecer residiendo en algún punto del territorio del mismo, así como a quienes tuvieran la nacionalidad de dicho Estado a pesar de encontrarse físicamente en el territorio de otro Estado o país¹³⁸.

104. En ese escenario, y coincidiendo con autores que plantean que los espacios terrestres bajo soberanía del Estado podrían devenir en inhabitables antes de quedar totalmente cubiertos por el mar a raíz de la erosión, la salinización y las dificultades para contar con un abastecimiento suficiente de agua potable para consumo humano, y cuando, según ya ocurre, haya una migración considerable de personas originarias de Estados especialmente afectados por el fenómeno que dé lugar a la presencia de amplias comunidades de nacionales de tales Estados en otros Estados, países o

¹³⁴ Resolución 61/295 de la Asamblea General, de 13 de septiembre de 2007, anexo.

¹³⁵ Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos el 14 de junio de 2016, disponible en <https://www.oas.org/es/sadye/documentos/res-2888-16-es.pdf>.

¹³⁶ Presentación enviada por Liechtenstein. Véanse Nathan Jon Ross, “Low-Lying States, Climate Change-Induced Relocation, and the Collective Right to Self-Determination”, tesis presentada en 2019 a la Victoria University of Wellington; Soete, “The international legal personality” (véase la nota 127), págs. 27 a 56, 85, 88, 89 y 169 a 200.

¹³⁷ Hermann y Kempf, “Climate Change” (véase la nota 129), pág. 243.

¹³⁸ Véase Michelle Foster *et al.*, “The Future of Nationality in the Pacific: Preventing Statelessness and Nationality Loss in the context of Climate Change” (UNSW, Kaldor Centre for International Refugee Law, Peter McMullin Centre on Statelessness, University of Melbourne y University of Technology Sydney, mayo de 2022), disponible en https://law.unimelb.edu.au/__data/assets/pdf_file/0010/4119481/The-Future-of-Nationality-in-the-Pacific_May2022.pdf.

territorios, habría igualmente que pensar en fórmulas prácticas que resguarden la condición de nacionales del Estado de origen y la posibilidad de acceder a una segunda nacionalidad —la del Estado de residencia— o a una ciudadanía común a ambos Estados o a un grupo de Estados¹³⁹.

105. En lo relativo a los lazos con el Estado de origen particularmente afectado por el fenómeno, este podría reforzar sus oficinas consulares en los países donde se concentre el mayor número de sus nacionales. No obstante, si dicho Estado contara solamente con una reducida red de oficinas consulares alrededor del mundo y no tuviera capacidad de ampliarla, podría recurrir a un tercer Estado para que, habiendo notificado el particular al Estado receptor y siempre que este no se opusiera, realice algunas funciones consulares en su nombre conforme a lo previsto en el artículo 8 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, de 1963¹⁴⁰.

106. Al mismo tiempo, el Estado de origen podría reforzar su capacidad para prestar servicios y atender de manera eficiente requerimientos de sus nacionales en distintos lugares del mundo, incluyendo la expedición o renovación de documentos de diversa índole, a través del establecimiento de plataformas virtuales. En esa línea, cabe mencionar la iniciativa “Future Now Project”, de Tuvalu, concebida como una opción para erigir una “nación digital” ante la eventualidad de que la superficie terrestre de dicho Estado quede totalmente cubierta por el mar¹⁴¹.

107. Por otro lado, podría considerarse ajustar la legislación de los Estados, como la de algunos del Pacífico, para admitir la posibilidad de que sus nacionales puedan poseer otra nacionalidad, como sería la del Estado de residencia, además de la de origen y sin perder esta, especialmente si ambos Estados mantienen lazos estrechos o son de la misma región¹⁴². Un ejemplo interesante, sin pretender extrapolarlo, es el que presenta Jane McAdam cuando recuerda el caso de los habitantes de Banaba, isla actualmente perteneciente a Kiribati, que fueron trasladados a la isla de Rabi, en Fiji, a raíz de la explotación minera de los fosfatos, y cuyos descendientes siguen viviendo en este último lugar, pero disponen de una serie de derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico de Kiribati y tienen ahora expedita la posibilidad de contar con la nacionalidad de ambos Estados al haberse modificado la ley de Fiji en la materia para admitir, entre otros propósitos, tal posibilidad¹⁴³.

108. Asimismo, en la eventualidad de que, por ejemplo, pudiera constituirse una confederación que agrupara a algunos Estados especialmente vulnerables a la elevación del nivel del mar junto con otros Estados de la misma región, como podría ser la del Pacífico, cabría concebir un modelo, inspirado *mutatis mutandis* en el de la Unión Europea, conforme al cual los nacionales de cada Estado miembro de la

¹³⁹ Véanse Philippe Boncour y Bruce Burson, “Climate change and migration in the South Pacific region: policy perspective”, *Policy Quarterly*, vol. 5, núm. 4 (2009), págs. 13 a 20; Jane McAdam, “‘Disappearing States’, Statelessness and the Boundaries of International Law”, en Jane McAdam (ed.), *Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives* (Oxford y Portland, Hart Publishing, 2010), págs. 105 a 129; Sema Oliver, “A New Challenge to International Law: The Disappearance of the Entire Territory of a State”, *International Journal on Minority and Group Rights*, vol. 16, núm. 2 (2009), págs. 209 a 243.

¹⁴⁰ Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, de 1963; Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 596, núm. 8638, art. 8.

¹⁴¹ Presentación núm. 3 enviada por el Foro de las Islas del Pacífico (véase la nota 127); Jean-Baptiste Dudant, “Contre vents et marées: les Tuvalu et la disparition annoncée des petits États insulaires”, en Sandrine Maljean-Dubois y Jacqueline Peel, eds., *Climate Change and the Testing of International Law/Le droit international au défi des changements climatiques*, (Leiden, Brill Nijhoff, 2023), págs. 547 a 572.

¹⁴² Véase Foster *et al.*, “The Future of Nationality” (véase la nota 138).

¹⁴³ Véase Jane McAdam, “Under Two Jurisdictions: Immigration, Citizenship, and Self Governance in Cross-Border Community Relocations”, in *Law and History Review*, vol. 34, núm. 2 (2016), págs. 281 a 333.

confederación agregaran a su condición de nacionales la de ciudadanos de esta, como una categoría o estatus jurídico común. Quienes gozaran de esa ciudadanía, al ser nacionales de uno de los Estados miembros de la confederación, podrían desplazarse libremente entre todos los Estados miembros de esta y, en razón a esa circunstancia, podrían contar también en terceros Estados no miembros de la confederación con la asistencia o protección de las misiones diplomáticas u oficinas consulares de cualquiera de los Estados miembros si el Estado del que son nacionales careciera de representación propia en el tercer Estado no miembro de la confederación donde se requiriera dicha asistencia o protección.

109. Al abordar las cuestiones referidas a la condición de Estado a propósito de la elevación del nivel del mar, resulta fundamental insistir en la presunción de continuidad de los Estados directamente afectados por el fenómeno y en el respeto a la libre determinación de las poblaciones de los Estados o países concernidos, así como remarcar la importancia de preservar la soberanía y los derechos soberanos de los Estados sobre su territorio, entendiendo como una unidad la superficie terrestre que no haya sido cubierta por el mar y la que hubiera quedado sumergida a raíz de dicho fenómeno, que no por ello ha dejado de existir ni de estar bajo la soberanía del mismo Estado, y los espacios marítimos jurisdiccionales. Estos últimos, al igual que los derechos respecto a los recursos existentes en ellos, deberían mantenerse sin merma ni reducción que pudiera originarse en cambios físicos derivados de un fenómeno antropógeno producto del cambio climático¹⁴⁴.

110. No se trata de atribuir nuevos derechos a los Estados afectados por la elevación del nivel del mar, lo cual podría repercutir en los derechos de terceros Estados o recortarlos, sino de asegurar la conservación de los derechos que legítimamente tienen los Estados afectados conforme al derecho internacional, incluyendo los relativos a sus recursos naturales, vivos y no vivos, y a su explotación y uso sostenible en beneficio de las generaciones presentes y futuras de sus poblaciones. De lo contrario, se generarían situaciones manifiestamente injustas e inequitativas, además de arbitrarias e imprevisibles, por ir contra la seguridad jurídica y los derechos válidamente adquiridos, además de serios riesgos para la paz y la seguridad internacionales, como podría suceder si se produjeran mermas o reducciones en los espacios marítimos jurisdiccionales de los Estados concernidos y si, en la eventualidad de que su superficie terrestre quedara totalmente sumergida, se asumiera que dichos Estados han dejado de existir y han perdido sus espacios marítimos jurisdiccionales, junto a los recursos existentes en ellos, y que sus nacionales han quedado reducidos a la condición de apátridas, salvo en los casos de algunas personas que tuvieran o pudieran acceder a la nacionalidad de un tercer Estado, como podría ser el de residencia.

111. Asimismo, a fin de conjugar que los nacionales de un Estado afectado por la elevación del nivel del mar que residen en otros Estados o países mantengan su condición de nacionales de aquel, a mérito de lo que pudiera contemplar la legislación en la materia, pero, al mismo tiempo, cuenten con una asistencia o protección adecuadas y dispongan de un acceso eficiente a ciertos servicios básicos y a la documentación que debiera proporcionarles ese Estado, resulta necesario fortalecer la atención mediante oficinas consulares en países donde se concentre el mayor número de emigrantes de ese origen, contar eventualmente con la cooperación de un tercer Estado amigo para el ejercicio de ciertas funciones consulares y organizar o reforzar plataformas digitales que conecten a los nacionales del Estado diseminados por el mundo con este. Ello no obsta para que, en virtud de modificaciones de las leyes internas o de la celebración de acuerdos bilaterales o plurilaterales entre el Estado más directamente afectado por el fenómeno y otros Estados, pueda brindarse

¹⁴⁴ Véase la Declaración de 2023 del Foro de las Islas del Pacífico (véase la nota 121).

a las personas que fueran nacionales del primero la posibilidad de acceder a la nacionalidad de alguno de los segundos, sin perder la nacionalidad de origen, o que, en el contexto de un acuerdo más amplio, en el marco, por ejemplo, de una eventual confederación que integre a esos Estados, puedan los nacionales de cada uno de ellos contar con una ciudadanía común, que no sustituyera a la nacionalidad de origen, pero que pudiera proveer a quienes la tengan de una serie de beneficios adicionales, entre los que podría estar el disponer de asistencia o protección en terceros Estados donde no hubiera una representación diplomática o una oficina consular del Estado de la nacionalidad.

112. Adicionalmente, habría que considerar los aspectos legales relativos al eventual establecimiento en el territorio de otro Estado del Gobierno de un Estado directamente afectado por la elevación del nivel del mar, así como aquellas otras cuestiones relacionadas con la conservación de la personalidad jurídica internacional de dicho Estado. En ese sentido, cuando no resulte factible mantener físicamente el Gobierno en la superficie terrestre del Estado, ya sea porque, pese a estar parcialmente sumergida, se hubiera tornado inhabitable, o porque se encontrara cubierta por el mar en su totalidad, podría considerarse que el Estado concernido conjugue la prestación de determinados servicios y la realización de ciertas funciones de manera digital o virtual con la instalación, en el territorio de un tercer Estado amigo, de un Gobierno de características reducidas que pudiera ejercer desde allí otras funciones a nombre del Estado afectado por el fenómeno o actuar en su representación. Ello se asemejaría a la situación de los llamados “Gobiernos en el exilio”, a la que se hizo referencia en el segundo documento temático, aunque no sería estrictamente equivalente, dado que los Gobiernos en el exilio se constituyen a raíz de la ocupación del territorio de un Estado por otro Estado o a propósito de circunstancias internas donde pudiera haber una disputa respecto a quién representa legítimamente al Estado del que pudiera tratarse; esas circunstancias pueden durar, incluso, varios años, pero hay una expectativa de que, una vez superados los hechos que dieron lugar al establecimiento de un Gobierno en el exilio, este deje de actuar como tal y, más bien, haya un Gobierno que actúe físicamente desde el territorio del Estado concernido, lo que, en cambio, no podría ocurrir en los casos de Estados afectados por la elevación del nivel del mar cuyas superficies terrestres se hubieran convertido en inhabitables o estuvieran sumergidas en su totalidad¹⁴⁵.

113. En esas situaciones, sería pertinente que, en virtud de un acuerdo entre el Estado directamente afectado por la elevación del nivel del mar y el Estado que fuera a acoger en su territorio al Gobierno del primero, se contemplaran los aspectos principales de la instalación y el funcionamiento de dicho Gobierno dejando claramente a salvo la independencia de este último respecto del Estado en cuyo territorio fuera a establecerse y que, atendiendo a las circunstancias, se otorgaran facilidades para su funcionamiento, así como que se reconociera el disfrute de inmunidades y privilegios conforme al derecho internacional a favor de ese Gobierno y de sus funcionarios. Tal Gobierno, en función de la decisión soberana del Estado respectivo, sería el que existiera al momento en que fuera necesario efectuar su traslado al territorio de un Estado amigo, pero, antes de dicho traslado o de manera coincidente con el mismo, sería oportuno que los órganos competentes del Estado afectado por el fenómeno dictaran las normas —preferiblemente, de rango superior o constitucional— para regular la forma en que el Gobierno instalado en el territorio de otro Estado fuera a funcionar, la composición y renovación del mismo a partir de procesos donde tomaran

¹⁴⁵ Véanse [A/CN.4/752](#), párrs. 138 a 154; Catherine Blanchard, “Evolution or Revolution? Evaluating the Territorial State-Based Regime of International Law in the Context of the Physical Disappearance of Territory Due to Climate Change and Sea-Level Rise”, en *Canadian Yearbook of International Law/Annuaire canadien de droit international*, vol. 53 (2016), págs. 99 a 102.

parte los nacionales del Estado residentes en otros Estados y países, el alcance de las funciones o competencias que fueran a desempeñarse en esas circunstancias, las modalidades de consulta a los nacionales respecto a asuntos de especial trascendencia, la administración de los espacios marítimos jurisdiccionales y la utilización de los recursos existentes en ellos, el manejo de los activos, eventuales inversiones y reservas en metales o divisas del Estado en bancos o instituciones financieras en todo el mundo, la protección y preservación del patrimonio cultural y de los bienes que lo conforman, la conservación de archivos y documentos de especial importancia (de preferencia, en soporte virtual), las acciones que fueran a desarrollarse en favor de sus nacionales y la manera en la que se articularía la asistencia o protección, así como los servicios que fueran a prestárseles, las relaciones y la cooperación con otros Estados y organizaciones internacionales, y la existencia de mecanismos de seguimiento, supervisión y control en los que, sin perjuicio de la independencia del Estado, pudiera contarse con el apoyo de algunos Estados amigos, organizaciones internacionales y foros, o de instituciones privadas o personas con una trayectoria y experiencia que pudieran ser particularmente útiles en las diferentes circunstancias.

114. El Gobierno del Estado afectado por la elevación del nivel del mar que pudiera establecerse en el territorio de un Estado amigo actuaría en representación de dicho Estado a nivel internacional, por ejemplo, ejerciendo el derecho de legación, celebrando tratados y participando en las organizaciones internacionales y foros de los que sea miembro u observador el Estado concernido.

115. Por otro lado, según lo señalado líneas atrás, los Estados directamente afectados por el fenómeno podrían acordar con otros Estados u organizaciones internacionales la manera más idónea en la que, atendiendo a las circunstancias de cada caso, encarar las cuestiones medulares relacionadas con la condición de Estado a raíz de la elevación del nivel del mar. En ese sentido, retomando las opciones consignadas en el segundo documento temático, algunas de ellas podrían conducir a que un Estado cuya superficie terrestre pudiera tornarse inhabitable o quedar totalmente cubierta por el mar retuviera su condición de tal, mientras que otras alternativas podrían dar lugar a que el Estado concernido se integrara en otro Estado preexistente, pero preservara los aspectos principales de su identidad y mantuviera un grado suficiente de autonomía y la potestad de ejercer ciertas facultades a pesar de pasar a formar parte de ese otro Estado. En la perspectiva de respetar la libre determinación de las poblaciones de los Estados y países afectados por el fenómeno, la fórmula empleada en cada caso debería ser sometida a un procedimiento de consulta de la población concernida¹⁴⁶.

116. Sin ánimo de agotar la materia, entre las modalidades que podrían ser tenidas en cuenta están:

a) La posibilidad de que un Estado especialmente afectado por el fenómeno pudiera adquirir, con o sin transferencia de soberanía, una porción o extensión de terreno en el territorio de otro Estado. A título ilustrativo, cabe traer a colación los ejemplos de Maldivas, que años atrás consideró poder adquirir algún espacio en otro Estado, y de Kiribati, que en 2014 finalizó la compra de una extensión de tierra de 20 km² en Vanua Levu, una de las islas de Fiji, a través de un contrato privado en el que no participó este último Estado. Tras dicha compra, se procedió a habilitar el terreno para el desarrollo de actividades agrícolas y la ulterior instalación de un número apreciable de nacionales de Kiribati, y se apuntó, en palabras del entonces Presidente Tong, a facilitar una “migración con dignidad” y a contar con cooperación internacional para ese propósito. En el caso de la operación realizada por Kiribati, no hay transferencia de soberanía, sino un derecho privado de propiedad en relación con

¹⁴⁶ Véase [A/CN.4/752](#), párr. 226.

el terreno mencionado, si bien Fiji ha expresado su particular consideración por las circunstancias que afectan a Kiribati y a sus nacionales, las cuales, precisamente, pueden dar lugar al establecimiento de personas de esa nacionalidad en dicho terreno¹⁴⁷;

b) La asociación con otros Estados, según sucede en los casos de las Islas Cook y Niue con Nueva Zelanda, que son independientes de esta, actúan por sí mismos en el plano internacional y, como expresión de ello, van a establecer relaciones diplomáticas con los Estados Unidos de América¹⁴⁸, pero mantienen una ciudadanía común con Nueva Zelanda que posibilita a sus habitantes poder establecerse libremente en el territorio de este último Estado. Otros casos de asociación son los de los Estados Federados de Micronesia, las Islas Marshall y Palau con los Estados Unidos de América, donde no existe la figura de una ciudadanía común, pero sí se contempla la posibilidad de que los nacionales de dichos Estados insulares puedan instalarse en territorio estadounidense, realizar allí actividades remuneradas e, incluso, integrarse a las fuerzas armadas de los Estados Unidos¹⁴⁹;

c) El establecimiento de confederaciones, a través de un acuerdo que posibilitaría la continuidad de los Estados que fueran a integrarlas y de la personalidad internacional de los mismos, con la particularidad de que, a mérito de lo que pudiera contemplarse en el pacto confederal, sería factible que la confederación actúe a título de tal en el plano internacional. Al mismo tiempo, cabría considerar la posibilidad de establecer una ciudadanía común a favor de quienes fueran nacionales de cada uno de los Estados miembros de la confederación y posibilitar, a mérito de ello, que la misión diplomática o la oficina consular de un Estado miembro de la confederación en un tercer Estado no miembro prestara asistencia o protección a los nacionales de otro Estado miembro que no contara allí con representación propia;

d) La integración en una federación, donde, si bien el Estado afectado por la elevación del nivel del mar no seguiría existiendo a título de tal, podría conservar un alto grado de autonomía en relación con diversos asuntos e, incluso, según la forma en la que se estructurara dicha federación y se planteara la distribución de competencias entre esta y las unidades que la integran conforme a la respectiva Constitución, podría realizar algunas actuaciones a nivel internacional. Un ejemplo representativo de ello citado en el segundo documento temático fue el caso del antiguo Reino de Baviera que, al integrarse al Imperio alemán, mantuvo unos “derechos reservados” (*Reservatrechte*) que comprendían la capacidad de ejercer el derecho de legación y de celebrar tratados¹⁵⁰;

e) La unificación con otro Estado, incluyendo la posibilidad de una fusión, donde también pudiera contemplarse alguna modalidad de autonomía a favor del Estado afectado por la elevación del nivel del mar que dejaría de existir;

f) La utilización de fórmulas o regímenes jurídicos *ad hoc* que permitan a los Estados afectados por el fenómeno conservar su personalidad jurídica internacional,

¹⁴⁷ Véanse Giraudeau, “Pacific Islands in the face of sea level rise” (véase la nota 124), pág. 412; Davorin Lapas, “Climate Change and International Legal Personality: Climate Deterritorialized Nations as Emerging Subjects of International Law”, en *Canadian Yearbook of International Law*, vol. 59 (2022), págs. 18 y 19.

¹⁴⁸ The White House, “Fact Sheet” (véase la nota 120); presentación núm. 3 enviada por el Foro de las Islas del Pacífico (véase la nota 127).

¹⁴⁹ Presentación núm. 3 enviada por el Foro de las Islas del Pacífico (véase la nota 127); Giraudeau, “Pacific Islands in the face of sea level rise” (véase la nota 124), pág. 44.

¹⁵⁰ Véase A/CN.4/752, párr. 209; Jean-Baptiste Dudant, “La conservation de l’État en droit international”, tesis doctoral sobre derecho público presentada en 2023 a la Université Paris-Panthéon-Assas, págs. 152 a 154.

así como los derechos respecto a sus espacios marítimos jurisdiccionales y a los recursos existentes en ellos.

117. Por último, merece resaltarse que algunos autores sostienen que, una vez que la superficie terrestre del Estado afectado por la elevación del nivel del mar quedara totalmente sumergida, el Estado territorial propiamente dicho dejaría de existir y cabría hablar, más bien, de un “Estado desterritorializado” o de una “nación *ex situ*”, en términos de configurarse nuevos tipos de sujetos de derecho internacional en los que recaerían, por ejemplo, los derechos de los Estados que habrían dejado de existir en relación con sus espacios marítimos jurisdiccionales y los recursos, vivos y no vivos, existentes en ellos¹⁵¹.

118. A propósito de estos últimos planteamientos y ponderando el esfuerzo por intentar encontrar respuestas o alternativas que permitieran afrontar una situación inédita, como la que se produciría cuando la superficie terrestre de un Estado quedara totalmente cubierta por el mar, resulta pertinente recordar lo señalado líneas atrás al apreciar el territorio del Estado como una unidad que comprende la superficie terrestre, tanto la que no estuviera cubierta por el mar como la sumergida, que, por esa circunstancia, no dejaría de existir ni de estar bajo la soberanía del Estado respectivo, y los espacios marítimos jurisdiccionales.

119. Asimismo, la noción de una “nación *ex situ*” distinta del Estado preexistente generaría algunas dificultades serias, puesto que, para empezar, los miembros de las Naciones Unidas, más allá de la denominación de la Organización, son Estados; estos, a su vez, son los únicos sujetos de derecho internacional con capacidad de acudir a la competencia contenciosa de la Corte Internacional de Justicia. Al mismo tiempo, conforme al derecho internacional en la materia reflejado en las normas de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, únicamente los Estados son titulares de derechos en relación con los espacios marítimos jurisdiccionales que, respectivamente, estuvieran bajo su soberanía o derechos de soberanía¹⁵².

120. A su vez, en el ánimo de dar un cauce jurídico a la cooperación que las Naciones Unidas pudieran prestar a las “naciones *ex situ*”, se contempla la posibilidad de reactivar el Consejo de Administración Fiduciaria de la Organización, lo cual tampoco sería propiamente viable, o al menos entrañaría graves complicaciones, por el hecho de que dicho órgano fue concebido para situaciones de territorios no autónomos y no cabría someter a un régimen de esa naturaleza a un Estado independiente que, además, es miembro de las Naciones Unidas e, incluso, pudo haber sido antes un territorio fideicometido¹⁵³.

121. No sería, entonces, oportuno situar estos asuntos en el Consejo de Administración Fiduciaria. Sin embargo, resulta fundamental remarcar, según se hizo en el segundo documento temático y se reafirma con el presente documento adicional, la importancia del principio de cooperación internacional, con lo que podría considerarse la posibilidad de impulsar, en razón a las implicaciones del fenómeno para la paz y seguridad internacionales, eventuales resoluciones de la Asamblea General o del Consejo de Seguridad donde se establecieran modalidades de apoyo bajo responsabilidad de ciertos órganos u organismos de las Naciones Unidas, así

¹⁵¹ Véanse Maxine Burkett, “The Nation Ex-Situ: On climate change, deterritorialized nationhood and the Post-Climate Era”, *Climate Law*, vol. 2, núm. 3 (2011), págs. 345 a 374; Giraudeau, “Pacific Islands in the face of sea level rise” (véase la nota 124); Lapas, “Climate Change” (véase la nota 147).

¹⁵² Véanse Lapas, “Climate Change” (véase la nota 147), págs. 28, 29 y 33; Derek Wong, “Sovereignty Sunk? The Position of ‘Sinking States’ at International Law”, en *Melbourne Journal of International Law*, vol. 14 (2013), págs. 346 a 391.

¹⁵³ Véanse Blanchard, “Evolution or Revolution” (véase la nota 145), págs. 100 a 102; Wong, “Sovereignty” (véase la nota 152), pág. 386.

como contando con la colaboración de distintos Estados, para afrontar los efectos del fenómeno de manera general o en la perspectiva de encararlos en casos concretos o situaciones específicas.

122. Finalmente, cabe destacar que un Estado directamente afectado por la elevación del nivel del mar cuya superficie terrestre pudiera quedar total o parcialmente sumergida o resultar inhabitable retendría su condición de tal si, partiendo de la fuerte presunción de continuidad del Estado y considerando tanto las consultas que pudieran hacerse con su población como eventuales acuerdos con otros Estados, se utilizaran en el caso concreto modalidades como la cesión de una porción de territorio con transferencia de soberanía, la constitución de una asociación con otro Estado o la conformación de una confederación junto con otros Estados.

123. Sin embargo, en los casos donde el Estado concernido dejara de existir, por ejemplo, al integrarse en una federación o unificarse o fusionarse con otro Estado, sería pertinente insistir en el mantenimiento de la identidad de la población del Estado que dejara de existir como tal y en que, por ejemplo, los beneficios económicos que pudieran obtenerse de la explotación de los recursos vivos y no vivos de los espacios marítimos que pasaran a estar bajo jurisdicción de la federación o del Estado unificado pero estuvieron antes bajo jurisdicción del Estado desaparecido fueran empleados considerando especialmente las necesidades de las comunidades originarias de este último. Igualmente, en la línea de lo ya apuntado, sería oportuno también considerar el establecimiento de modalidades de participación o consulta respecto a asuntos que atañan directamente a tales comunidades, incluyendo aspectos culturales, lingüísticos o de atención prioritaria a ciertos colectivos, así como admitir la posibilidad de que las entidades autónomas en las que se convirtieran los antiguos Estados pudieran tener capacidad de actuación en el plano internacional en cuanto a, por ejemplo, la celebración de tratados sobre cuestiones inscritas en sus ámbitos de competencia, las relaciones de cooperación con algunos Estados y la participación en determinadas organizaciones internacionales y foros.

[...]

Segunda parte: Protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar

I. Consideraciones introductorias

124. Además de la información facilitada en el segundo documento temático¹⁵⁴ y según informes científicos más recientes¹⁵⁵, las pruebas sucesivas sobre los probables efectos de la elevación del nivel del mar a medio y largo plazo no dejan lugar a dudas de que este proceso tendrá una serie de consecuencias perjudiciales para las poblaciones afectadas y sus derechos humanos.

125. Según las observaciones preliminares sobre el subtema que figuran en el segundo documento temático:

¹⁵⁴ A/CN.4/752, párrs. 45 a 50.

¹⁵⁵ Véase, por ejemplo, Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Working Group II Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (Cambridge, Cambridge University Press, 2022); y “Resumen para responsables de políticas”, en *Intergovernmental Panel on Climate Change, Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (Ginebra, 2023), págs. 1 a 34.

a) Los actuales marcos jurídicos internacionales que podrían aplicarse a la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar son fragmentarios, en su mayoría no son específicos de la elevación del nivel del mar, aunque sí aplicables en general en el contexto de los desastres y el cambio climático, y a menudo tienen carácter de derecho indicativo. Estos marcos jurídicos internacionales podrían desarrollarse de forma más específica, coherente y completa para proteger efectivamente a las personas que permanecen en el lugar o que tienen que desplazarse por los efectos de la elevación del nivel del mar;

b) Una evaluación preliminar de la práctica de los Estados muestra que esta es todavía escasa a nivel mundial, pero que está más desarrollada en los Estados que ya notan las repercusiones de la elevación del nivel del mar en su territorio. Parte de la práctica que se ha podido identificar no necesariamente está relacionada de forma específica con la elevación del nivel del mar, ya que abarca fenómenos más amplios, como los casos de desastre y el cambio climático, pero revela principios pertinentes que pueden servir de orientación para la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar. Las organizaciones internacionales y otros órganos con mandatos vigentes en el ámbito de los derechos humanos, los desplazamientos, la migración, los refugiados, la apatridia, el trabajo, el cambio climático y la financiación han adoptado un enfoque más proactivo para promover herramientas prácticas que permitan a los Estados estar mejor preparados en cuestiones relacionadas con los derechos humanos y la movilidad humana ante los desplazamientos provocados por el cambio climático, también en el contexto de la elevación del nivel del mar;

c) Dada la complejidad de estas cuestiones y teniendo en cuenta el análisis de los marcos jurídicos aplicables y de la práctica emergente, presentados en el segundo documento temático, se llegó a la conclusión de que la Comisión y el Grupo de Estudio podrían continuar identificando y desarrollando los principios aplicables a la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar;

d) Esta labor de identificación y desarrollo podría basarse en el proyecto de artículos sobre la protección de las personas en caso de desastre¹⁵⁶, que proporciona un marco general para la respuesta a los desastres y la protección de las personas, concretamente en lo que respecta a la dignidad humana (proyecto de artículo 4), los derechos humanos (proyecto de artículo 5), el deber de cooperar (proyecto de artículo 7) y el papel del Estado afectado (proyecto de artículo 10). Este marco podría desarrollarse aún más para reflejar aspectos específicos de las consecuencias, a largo plazo o permanentes, de la elevación del nivel del mar y para que se tenga en cuenta el hecho de que las personas afectadas pueden permanecer en el lugar, o bien verse obligadas a desplazarse dentro de su propio país o emigrar a otro Estado en respuesta a los efectos de la elevación del nivel del mar o para evitarlos;

e) Además de los instrumentos internacionales y regionales del derecho de los derechos humanos, podría resultar de utilidad tener en cuenta otros instrumentos, como los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (1998)¹⁵⁷, la Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África (Convención de Kampala) (2009)¹⁵⁸, la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes (2016)¹⁵⁹, el Pacto Mundial para

¹⁵⁶ *Anuario...* 2016, vol. II (segunda parte), párr. 48.

¹⁵⁷ E/CN.4/1998/53/Add.2, anexo.

¹⁵⁸ Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África (Convención de Kampala, 23 de octubre de 2009), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 3014, núm. 52375, pág. 3.

¹⁵⁹ Resolución 71/1 de la Asamblea General, de 19 de septiembre de 2016.

la Migración Segura, Ordenada y Regular (2018)¹⁶⁰, el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 (2015)¹⁶¹ y la Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a Través de Fronteras en el Contexto de Desastres y Cambio Climático, de la Iniciativa Nansen (2015)¹⁶². También podría servir de orientación la Declaración de principios de Sidney sobre la protección de las personas desplazadas en el contexto de la elevación del nivel del mar, de la Asociación de Derecho Internacional¹⁶³;

f) Esta labor debería asimismo incorporar la práctica emergente al respecto de los Estados y de las organizaciones y órganos internacionales competentes, que se presenta de forma preliminar con fines ilustrativos en el capítulo III de la parte tercera del segundo documento temático. Debe prestarse especial atención a algunas decisiones, como la del Comité de Derechos Humanos en el caso *Teitiota c. Nueva Zelanda*¹⁶⁴, según la cual los efectos que el cambio climático, concretamente la elevación del nivel del mar, tenga en los Estados receptores pueden propiciar que haya personas que vean vulnerados sus derechos dimanantes de los artículos 6 (derecho a la vida) o 7 (prohibición de la tortura y de los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes), recogidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁶⁵, lo que haría que entraran en juego las obligaciones de no devolución de los Estados de origen, y que, dado que el riesgo de que todo un país quedara sumergido bajo el agua era extremo, las condiciones de vida en ese país podían volverse incompatibles con el derecho a una vida digna antes de que el riesgo se materializase¹⁶⁶.

126. Basándose en las observaciones preliminares mencionadas y teniendo en cuenta los debates mantenidos en el Grupo de Estudio en 2022, la Copresidenta enumeró una serie de puntos que tenía intención de seguir examinando en el presente documento para complementar el segundo documento temático con respecto al subtema de la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar, sin perjuicio de la posibilidad de seguir examinando otras cuestiones según procediera¹⁶⁷.

127. El próximo capítulo contiene un análisis de la evolución de la práctica de los Estados y de las organizaciones internacionales. En el capítulo siguiente se analizan las cuestiones jurídicas pertinentes identificadas en el segundo documento temático que podrían constituir posibles elementos para la protección jurídica de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar, también sobre la base de los debates del Grupo de Estudio y de la Sexta Comisión, y la evolución reciente de la práctica de los Estados y de las organizaciones internacionales. Asimismo, se debaten brevemente los posibles resultados futuros.

¹⁶⁰ Resolución 73/195 de la Asamblea General, de 19 de diciembre de 2018, anexo.

¹⁶¹ Resolución 69/283 de la Asamblea General, de 3 de junio de 2015, anexo II.

¹⁶² Iniciativa Nansen, *Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a través de Fronteras en el Contexto de Desastres y Cambio Climático*, vol. 1 (diciembre de 2015).

¹⁶³ Resolución 6/2018, anexo, en International Law Association, *Report of the Seventy-Eighth Conference, Held in Sydney, 19–24 August 2018*, vol. 78 (2019), pág. 35.

¹⁶⁴ CCPR/C/127/D/2728/2016.

¹⁶⁵ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Nueva York, 16 de diciembre de 1966), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 999, núm. 14668, pág. 171.

¹⁶⁶ A/CN.4/752, párrs. 429 a 434.

¹⁶⁷ A/77/10, párrs. 234 y 236.

II. Algunos aspectos de la evolución de la práctica de los Estados y de las organizaciones internacionales

128. El segundo documento temático contenía un análisis de la práctica de los Estados y de las organizaciones internacionales¹⁶⁸. El propósito del presente capítulo es actualizar ese análisis con cierta práctica reciente que se considera más pertinente para el estudio de las cuestiones jurídicas que se presentará en el capítulo siguiente.

129. En primer lugar se examina la evolución de la práctica de los Estados, sobre la base, entre otras cosas, de los comentarios remitidos por los Estados a la Comisión. A continuación se analizan algunos de los principales avances en la práctica de las organizaciones internacionales, en particular de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, el Consejo de Derechos Humanos, el Consejo de Seguridad, la Asamblea General y la Corte Internacional de Justicia.

A. Evolución de la práctica de los Estados

1. Comentarios remitidos por los Estados a la Comisión

130. En respuesta a las solicitudes de información que la Comisión hizo en el capítulo III de sus informes anuales de 2022 y 2023¹⁶⁹, esta recibió comentarios de Alemania, Antigua y Barbuda, los Estados Unidos, Liechtenstein, Nueva Zelandia, Omán, Países Bajos (Reino de los) Portugal, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Viet Nam, la Santa Sede y el Foro de las Islas del Pacífico¹⁷⁰. Los Copresidentes agradecen profundamente la información facilitada. En la presente sección se destacan algunos de los puntos principales de las comunicaciones recibidas en relación con la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar.

a) Apoyo general al enfoque y las observaciones preliminares del segundo documento temático

131. Según la información que presentó el Foro de las Islas del Pacífico¹⁷¹, una organización internacional compuesta por 18 Estados y territorios¹⁷², dada la complejidad de las cuestiones de la condición de Estado y la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar, es preciso estudiarlas debidamente y con mayor detenimiento, atendiendo a los principios y normas aplicables del derecho internacional y a los marcos y normas internacionales pertinentes. A nivel regional se destacó la conferencia regional sobre la condición de Estado y la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar celebrada en Fiji en marzo de 2023, a la que se había invitado a asistir a los Copresidentes, y en que se pusieron en marcha los trabajos preparatorios que condujeron posteriormente a la aprobación de una declaración por parte de los líderes de los Estados miembros del Foro (véase *infra*). El Foro había señalado los siguientes elementos para que la Comisión los estudiara:

¹⁶⁸ A/CN.4/752, párrs. 317 a 416.

¹⁶⁹ A/77/10, párrs. 25 a 28; y A/78/10, párrs. 27 y 28.

¹⁷⁰ La información facilitada a la Comisión en su 75º período de sesiones puede consultarse en https://legal.un.org/ilc/guide/8_9.shtml.

¹⁷¹ La información presentada por el Foro de las Islas del Pacífico va acompañada de documentos de referencia complementarios, que también pueden consultarse en https://legal.un.org/ilc/guide/8_9.shtml. Varios miembros del Foro formularon comentarios más específicos, también recogidos en la comunicación que remitió.

¹⁷² Australia, Islas Cook, Fiji, Polinesia Francesa, Kiribati, Islas Marshall, Micronesia (Estados Federados de), Nauru, Nueva Caledonia, Nueva Zelandia, Niue, Palau, Papua Nueva Guinea, Samoa, Islas Salomón, Tonga, Tuvalu y Vanuatu.

a) El cambio climático era la mayor amenaza para los medios de subsistencia, la seguridad y el bienestar de los pueblos del Pacífico;

b) Los marcos internacionales de protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar constituían una red fragmentada de instrumentos de derecho vinculante y no vinculante;

c) El cumplimiento de las obligaciones derivadas del derecho internacional de los derechos humanos era un aspecto fundamental para el Gobierno y la condición de Estado. La elevación del nivel del mar causada por el cambio climático podía repercutir negativamente en el disfrute de los derechos humanos;

d) Tanto el enfoque basado en los derechos como el enfoque basado en las necesidades eran importantes para la protección de las personas, puesto que eran complementarios y permitían satisfacer las necesidades de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar causada por el cambio climático y hacer efectivos sus derechos;

e) Abordar las consecuencias que tenía para los derechos humanos la elevación del nivel del mar causada por el cambio climático era crucial para que las comunidades afectadas pudieran mantener su dignidad, identidad, cultura y formas de vida. Las mujeres del Pacífico se veían afectadas de forma desproporcionada por los efectos relacionados con el clima y desempeñaban un papel único y protagonista a la hora de abordar los problemas de derechos humanos;

f) En los marcos internacionales existentes no se reconocía el cambio climático como base para conceder la condición de refugiado, a menos que las personas cumplieran los requisitos de la definición legal de refugiado. Sin embargo, las circunstancias de las personas reconocidas como refugiadas por el derecho internacional podían empeorar por los efectos del cambio climático, incluida la elevación del nivel del mar;

g) La protección de las personas era un tema amplio y abarcaba muchas cuestiones relacionadas con los derechos humanos y la seguridad. El desplazamiento de personas como consecuencia del cambio climático era un problema nacional, regional y mundial que podía exacerbar tensiones en materia de seguridad.

132. El Foro de las Islas del Pacífico complementó sus comentarios remitiendo la Declaración sobre la Continuidad de la Condición de Estado y la Protección de las Personas Frente a la Elevación del Nivel del Mar Causada por el Cambio Climático, refrendada por los líderes de los Estados miembros del Foro el 9 de noviembre de 2023 (véase *infra*).

133. En sus comentarios, Antigua y Barbuda señaló que el concepto de condición de Estado era esencial para la protección de las personas en el régimen de derechos humanos vigente y que una solución integral tenía que determinar el papel que los Estados desempeñarían en la protección de las personas¹⁷³.

134. Alemania subrayó que los marcos jurídicos existentes podían no ser adecuados para abordar una situación en la que un Estado dejara de existir físicamente o resultara inhabitable como consecuencia de la elevación del nivel del mar, y señaló que abogaría por el establecimiento de nuevos marcos jurídicos en caso necesario. Al mismo tiempo, Alemania estaba haciendo un estrecho seguimiento de los asuntos pendientes ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos relativos a cuestiones climáticas, así como de las opiniones consultivas que emitirían próximamente el Tribunal Internacional del Derecho del Mar, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Internacional de Justicia. En cuanto al desplazamiento de

¹⁷³ Información presentada por Antigua and Barbuda.

personas y las cuestiones de apatridia, Alemania argumentó que ni la Convención para Reducir los Casos de Apatridia, de 1961¹⁷⁴, ni la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, de 1954¹⁷⁵, de las que era signataria, excluían de su ámbito de aplicación a los desplazados por la elevación del nivel del mar. Por lo tanto, no consideraba necesario adaptar sus leyes o políticas en materia de apatridia para tener en cuenta los casos de apatridia causada por el cambio climático¹⁷⁶.

135. El Reino Unido señaló que, salvo el derecho a la libre determinación, no reconocía derechos humanos colectivos en el derecho internacional. Con respecto a la elevación del nivel del mar, afirmó que la responsabilidad de proteger los derechos humanos recaía en el Estado en cuyo territorio se vieran vulnerados los de la persona afectada. El Reino Unido consideraba que las obligaciones en materia de derechos humanos solo eran exigibles a nivel extraterritorial en circunstancias muy limitadas, y rechazó la noción de causa y efecto de la jurisdicción en el contexto del cambio climático¹⁷⁷.

136. La Santa Sede estaba a favor el desarrollo de un nuevo régimen jurídico para proteger a quienes se vieran desplazados permanentemente dentro de su propio país y a quienes se vieran obligados a emigrar a otro país debido a la elevación del nivel del mar. Reclamó un enfoque ético con respecto a los desafíos que planteaba la elevación del nivel del mar en virtud del cual se respetasen los derechos y necesidades no solo de la generación actual, sino también de las generaciones futuras. Sostuvo que un enfoque basado en los derechos sería insuficiente para proteger a las víctimas de la elevación del nivel del mar y, por lo tanto, se mostró partidaria de un enfoque basado en las necesidades. Consideró que las disposiciones del derecho de los refugiados podían ofrecer un modelo útil para elaborar nuevas normas de protección de los afectados por la elevación del nivel del mar, incluidos el reconocimiento del derecho a solicitar asilo, la aplicabilidad del principio de no devolución y el derecho a no ser sancionado por entrada ilegal¹⁷⁸.

b) Ejemplos de medidas nacionales de adaptación al cambio climático y mitigación de sus efectos

137. Alemania describió varias medidas adoptadas para reducir los efectos de la elevación del nivel del mar en las comunidades costeras, entre ellas la mejora de los sistemas de alerta temprana, las infraestructuras de protección costera, la ordenación territorial y la zonificación (incluido un nuevo plan espacial marítimo para la zona económica exclusiva), la actualización de los códigos y reglamentos de construcción, los mecanismos financieros y de seguros, y la investigación y el seguimiento¹⁷⁹.

138. Omán destacó varias disposiciones que se habían introducido en su legislación para regular aspectos técnicos en relación con el cambio climático y la elevación del nivel del mar, como la exigencia de tomar las medidas necesarias para drenar el agua de lluvia y de las crecidas, proteger valles, rellenar pantanos y gestionar playas. Se había establecido la Autoridad Ambiental, que, entre otras cosas, propondría planes estratégicos de protección del medio ambiente y sostenibilidad, control de la contaminación y conservación de la naturaleza. Además, la orden ministerial núm. 20/2016, por la que se promulgó la regulación del Departamento de Asuntos

¹⁷⁴ Convención para Reducir los Casos de Apatridia (Nueva York, 30 de agosto de 1961), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 989, núm. 14458, pág. 175.

¹⁷⁵ Convención sobre el Estatuto de los Apátridas (Nueva York, 28 de septiembre de 1954), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 360, núm. 5158, pág. 117.

¹⁷⁶ Información presentada por Alemania.

¹⁷⁷ Información presentada por el Reino Unido.

¹⁷⁸ Información presentada por la Santa Sede.

¹⁷⁹ Información presentada por Alemania.

Climáticos, preveía la realización de estudios e investigaciones para evaluar el impacto del cambio climático, y la articulación de planes para adaptarse a él y mitigar sus efectos. En cuanto a los efectos de los desplazamientos provocados por la elevación del nivel del mar en los derechos humanos, Omán destacó la orden ministerial núm. 72/2014 sobre asistencia social, en la que se promulgaba el reglamento de ayuda en casos de daños a hogares, pérdida de fuentes únicas de sustento y pérdida de vidas. La ayuda incluía asistencia financiera inmediata para cubrir las necesidades de subsistencia de las personas o familias que se hubieran visto afectadas por factores naturales¹⁸⁰.

139. Portugal había aprobado la Ley de Bases del Clima (Ley núm. 98/2021 de 31 de diciembre de 2021), cuyo alcance iba más allá del fenómeno de la elevación del nivel del mar. La ley consolidaba objetivos, principios y obligaciones para los diferentes niveles de gobernanza sobre acción climática a través de políticas públicas, y establecía nuevas disposiciones relacionadas con la política climática. En concreto, la Ley establecía derechos y obligaciones en materia climática, reforzaba el derecho a la participación ciudadana e incluía disposiciones que se centraban explícitamente en la protección de las personas afectadas por el cambio climático, una categoría que incluía a las personas afectadas por la elevación del nivel del mar. La Ley imponía obligaciones destinadas, entre otras cosas, a a) garantizar la justicia climática, la protección de las comunidades más afectadas por la crisis climática y el respeto de los derechos humanos, la igualdad y los derechos colectivos a los bienes comunes; b) promover la seguridad climática; y c) promover la prosperidad, el crecimiento ecológico y la justicia social, hacer frente a las desigualdades y crear más riqueza y empleo. Además, el Gobierno reivindicaba una visión global e integrada para la consecución de los objetivos climáticos, que respetase los límites del uso sostenible de los recursos naturales del planeta y las vías de desarrollo de cada Estado, y defendiese activamente la política exterior en el contexto de la diplomacia climática. Para ello, el Gobierno se había impuesto las siguientes obligaciones: a) trabajar para definir el término y la condición de “refugiado climático”; b) trabajar en la esfera internacional con los Estados del Sur Global para apoyar la aplicación de las medidas establecidas en el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030; c) trabajar por el reconocimiento internacional de un clima estable como parte del patrimonio común de la humanidad; y d) cooperar y participar en mecanismos de ayuda a los países y ciudadanos afectados por fenómenos meteorológicos extremos y sus consecuencias en el marco de las relaciones internacionales. Por último, en virtud de la Ley, el Gobierno tenía la responsabilidad de promover la seguridad climática, un concepto que incluía la seguridad energética, sanitaria y alimentaria y nutricional. Con arreglo a esa obligación, el Gobierno debía identificar los riesgos y tomar medidas para prevenir y mitigar las consecuencias del cambio climático sobre el orden público, la seguridad y la tranquilidad, la integridad de las personas y los bienes y el ejercicio regular de los derechos, libertades y garantías¹⁸¹.

140. Nueva Zelandia, en unos comentarios que transmitió aparte de los del Foro de las Islas del Pacífico, explicó que su plan nacional de adaptación para hacer frente a los riesgos climáticos, incluidos los efectos de la elevación del nivel del mar, se centraba fundamentalmente en cuatro ámbitos: mejorar la adopción de decisiones, impulsar un desarrollo resiliente al clima en los lugares más indicados, plantear opciones de adaptación al cambio climático, incluida la retirada dirigida por la comunidad, e integrar la resiliencia en todo el ámbito gubernamental. La adaptación al cambio climático en colaboración con los maoríes era esencial para la estrategia a largo plazo. En julio de 2022, el Gobierno publicó unas orientaciones provisionales

¹⁸⁰ Información presentada por Omán.

¹⁸¹ Información presentada por Portugal.

para los gobiernos locales sobre el uso de las nuevas proyecciones acerca de la elevación del nivel del mar, en las que actualizó sus orientaciones anteriores sobre los peligros costeros y el cambio climático. Se había comprometido el desembolso de 1.300 millones de dólares neozelandeses en el marco de la Estrategia Internacional de Financiación Climática (*Tuia te Waka a Kiwa*) para apoyar a los países insulares del Pacífico y promover medidas de adaptación¹⁸².

141. Los Estados Unidos indicaron que publicaban una evaluación nacional del clima que incluía información sobre efectos, riesgos y adaptación relacionados con el cambio climático en el país, también en relación con la elevación del nivel del mar¹⁸³.

142. Viet Nam, tras señalar la gravedad de la situación del país en cuanto a los efectos del cambio climático y la elevación del nivel del mar, según se indicaba en varios informes internacionales, describió algunas de las medidas vinculantes y facultativas que había adoptado para proteger a las personas frente a la elevación del nivel del mar. También informó sobre la reubicación de personas de acuerdo con la legislación nacional y sobre la financiación externa recibida con ese fin¹⁸⁴.

c) Contribución a los esfuerzos internacionales y regionales

143. Alemania venía apoyando la iniciativa Rising Nations, en cuyo marco se estaban arbitrando soluciones para preservar la condición de Estado y el patrimonio cultural de los pequeños Estados insulares en desarrollo, como la documentación digital del patrimonio cultural y el diseño de un proyecto para la ciudadanía digital. Destacó su compromiso de mitigar los efectos de la elevación del nivel del mar en los medios de subsistencia de los seres humanos y la seguridad regional, y su contribución a la Plataforma sobre el Desplazamiento por Desastres, la Red Mundial para los Planes Nacionales de Adaptación, el Fondo Especial para el Cambio Climático y el Escudo Mundial contra los Riesgos Climáticos. Alemania había nombrado un enviado especial para la acción climática internacional, un enviado especial para los Estados insulares del Pacífico (cuya misión era colaborar en la respuesta al cambio climático y sus consecuencias para los Estados insulares del Pacífico), y un enviado especial para el clima en los Estados insulares del Caribe. Era miembro del grupo central que promovió que se solicitara a la Corte Internacional de Justicia una opinión consultiva en relación con el cambio climático. Alemania destacó su cooperación con los países asociados para aplicar medidas de adaptación basadas en los ecosistemas y proporcionar información y servicios relacionados con el clima en el marco de la Iniciativa Internacional para el Clima. Junto con otros Estados, también había apoyado programas de adaptación a través de la iniciativa del Equipo Europa sobre la adaptación al cambio climático y la resiliencia en África, un programa que reforzaría el diálogo sobre políticas de adaptación entre la Unión Africana y la Unión Europea atendiendo al principio de titularidad de África. Alemania afirmó que apoyaba regularmente las resoluciones sobre los derechos de los Pueblos Indígenas en el Consejo de Derechos Humanos y la Asamblea General, además de respaldar las actividades de los proyectos que se enmarcaban en la iniciativa Rising Nations, como el programa sobre patrimonio y el programa de Estado nación digital de Tuvalu. En el ámbito nacional, el Tribunal Constitucional Federal había afirmado que el Estado tenía la obligación constitucional de proteger tanto la vida como los derechos de propiedad ante el cambio climático y la elevación del nivel del mar. Los tribunales nacionales, que dictaminaron que la Ley Federal sobre el Cambio Climático vulneraba los derechos fundamentales, sostuvieron que esos derechos eran una garantía de protección contra el aplazamiento unilateral del cumplimiento de los objetivos de

¹⁸² Información presentada por Nueva Zelanda.

¹⁸³ Información presentada por los Estados Unidos.

¹⁸⁴ Información presentada por Viet Nam.

reducción de gases de efecto invernadero. Alemania basaba su determinación de abordar las cuestiones relativas al cambio climático, la elevación del nivel del mar y los derechos humanos en el Compromiso de Ginebra sobre Derechos Humanos en la Acción Climática, y apoyaba el derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible, tal como se propuso en la Asamblea General en julio de 2022¹⁸⁵.

144. Portugal afirmó que había participado en varias iniciativas internacionales centradas en asuntos que guardaban relación con el cambio climático:

a) Había participado en un evento paralelo de la Conferencia de las Naciones Unidas para Apoyar la Implementación del Objetivo de Desarrollo Sostenible 14: “Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible” (Conferencia sobre el Océano) celebrada en 2022, organizado por los pequeños Estados insulares en desarrollo del Pacífico, sobre el aprovechamiento del Marco para las Alianzas con los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo mediante enfoques innovadores con el fin de concretar medidas para el cumplimiento del Objetivo 14, que se centraba en la elevación del nivel del mar y los fenómenos meteorológicos extremos;

b) Había copresidido, con Samoa, el Comité Directivo del Marco para las Alianzas con los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo;

c) Había promovido la puesta en marcha de la primera edición de los premios de las Alianzas con los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo;

d) Lisboa había sido escenario de la Declaración de la Alianza de los Pequeños Estados para la Mejora del Conocimiento Científico Marino, la Capacidad de Investigación y la Transferencia de Tecnología Marina a los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo.

Por lo que respecta a la participación en procedimientos consultivos ante tribunales internacionales, Portugal había presentado una declaración por escrito ante el Tribunal Internacional del Derecho del Mar en el marco de una solicitud de una opinión consultiva. También formaba parte del núcleo de Estados que apoyaron la resolución [77/276](#) de la Asamblea General, aprobada el 29 de marzo de 2023, en la que la Asamblea decidió solicitar a la Corte Internacional de Justicia que emitiera una opinión consultiva sobre las obligaciones de los Estados en relación con el cambio climático, incluidas las contraídas en virtud del derecho internacional de garantizar la protección del sistema climático y de otras esferas del medio ambiente frente a las emisiones antropogénicas de gases de efecto invernadero para los Estados y para las generaciones presentes y futuras. Esta sería la primera participación de Portugal en un procedimiento de opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia¹⁸⁶.

145. Nueva Zelandia reconoció la importancia de conservar la identidad social y cultural del Pacífico y señaló que había estado trabajando con otros países del Pacífico, con la sociedad civil y con actores no estatales para elaborar el Marco Regional del Pacífico sobre Movilidad Climática. Asimismo, había aumentado su inversión en el Programa del Pacífico sobre Cambio Climático, Migración y Seguridad Humana y, en Fiji, en el Fondo Fiduciario para la Reubicación de Comunidades por el Cambio Climático. Con el fin de paliar la falta de datos fiables sobre la migración por motivos climáticos, Nueva Zelandia había encargado un proyecto de investigación plurianual para conocer mejor las tendencias de la

¹⁸⁵ Información presentada por Alemania. Véase también la resolución [76/300](#) de la Asamblea General, de 28 de julio de 2022.

¹⁸⁶ Información presentada por Portugal.

migración climática y sus repercusiones en las comunidades del Pacífico y Nueva Zelanda¹⁸⁷.

146. Los Estados Unidos señalaron que el Plan de Emergencia del Presidente para la Adaptación y la Resiliencia (Plan de Acción PREPARE) contenía información sobre sus iniciativas internacionales de ayuda a los países en desarrollo a gestionar los efectos del cambio climático y adaptarse a ellos¹⁸⁸.

2. Otras novedades en la práctica de los Estados

147. Además de la información presentada a la Comisión, desde 2022 se han producido algunas novedades que merecen una mención especial debido a su pertinencia directa para la cuestión de la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar, en particular en la región del Pacífico.

a) **Declaración del Foro de las Islas del Pacífico sobre la Continuidad de la Condición de Estado y la Protección de las Personas Frente a la Elevación del Nivel del Mar Causada por el Cambio Climático**¹⁸⁹

148. En la 52ª reunión de los Líderes del Foro de las Islas del Pacífico, celebrada en las Islas Cook del 6 al 10 de noviembre de 2023, los líderes de los Estados miembros del Foro refrendaron la Declaración sobre la Continuidad de la Condición de Estado y la Protección de las Personas Frente a la Elevación del Nivel del Mar Causada por el Cambio Climático¹⁹⁰. Los líderes pidieron a todos los Estados que apoyaran la Declaración y se comprometieron a seguir apoyando el estudio que estaba realizando la Comisión sobre la elevación del nivel del mar en relación con el derecho internacional, así como a participar en él.

149. En el párrafo 10 de la Declaración, los líderes reconocen que proteger a las personas y comunidades afectadas por la elevación del nivel del mar causada por el cambio climático implica proteger, promover y hacer efectivos sus derechos humanos, entre ellos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, y también proteger su cultura, patrimonio cultural, identidad y dignidad, y satisfacer sus necesidades esenciales, también a través de la cooperación internacional.

150. En el párrafo 11, los líderes reconocen además que los Estados tienen el importante deber de velar por que su población esté protegida, y que la continuidad de la condición de Estado es necesaria y fundamental para que esa protección se aplique y perdure.

151. En el párrafo 14, los líderes afirman que, tanto individual como colectivamente, los miembros del Foro tienen la importante responsabilidad de garantizar la protección de su población, y que se comprometen a proteger a las personas afectadas por la elevación del nivel del mar derivada del cambio climático, entre otras cosas en lo que respecta a los derechos humanos, la condición política, la cultura, el patrimonio cultural, la identidad y la dignidad, y la satisfacción de necesidades esenciales.

152. En los párrafos 15 y 16, los líderes se comprometen a cooperar y tomar medidas, también en los ámbitos regional y subregional, y hacen un llamamiento a la comunidad internacional para que esta coopere en la consecución de los fines de la declaración, de conformidad con el deber de cooperar y los principios de equidad e imparcialidad.

¹⁸⁷ Información presentada por Nueva Zelanda.

¹⁸⁸ Información presentada por los Estados Unidos.

¹⁸⁹ Información presentada por el Foro de las Islas del Pacífico.

¹⁹⁰ También en <https://forumsec.org/publications/communique-52nd-pacific-islands-leaders-forum-2023>.

b) Marco Regional del Pacífico sobre Movilidad Climática

153. También en la 52ª reunión del Foro de las Islas del Pacífico celebrada en las Islas Cook del 6 al 10 de noviembre de 2023, los líderes del Foro aprobaron el Marco Regional del Pacífico sobre Movilidad Climática¹⁹¹. En el Marco se reconoce que una de las prioridades fundamentales de los miembros del Foro es permanecer en sus hogares ancestrales, entre otros medios a través de la recuperación de tierras. El Marco es una primicia mundial que tiene por objeto ofrecer orientaciones prácticas a los Gobiernos para planificar y gestionar la movilidad climática, teniendo en cuenta que más de 50.000 personas se ven desplazadas cada año en la región debido a fenómenos relacionados con el clima y los desastres¹⁹².

154. Entre los principios del Marco figuran los siguientes:

- a) Derechos humanos, seguridad humana y protección de las personas;
- b) Protección de la cultura, el patrimonio cultural, la identidad y la dignidad;
- c) Continuidad de la condición de Estado, nacionalidad y derechos asociados.

155. El Marco prevé esferas básicas de actuación en las que se da prioridad a políticas tanto de permanencia como de movimiento, lo que incluye la relocalización planificada, la migración, los desplazamientos (evacuación y desplazamientos internos y transfronterizos) y el apoyo a los migrantes del Pacífico atrapados en el extranjero.

c) Unión Falepili entre Australia y Tuvalu

156. El 9 de noviembre de 2023, en paralelo a la 52ª reunión de los Líderes del Foro de las Islas del Pacífico, Australia y Tuvalu anunciaron una nueva alianza bilateral, la Unión Falepili. En el marco de esta, ambos Estados han firmado un tratado en el que se regulan cuestiones migratorias y de seguridad, que posiblemente sea el primero destinado a facilitar específicamente la movilidad en el contexto del cambio climático¹⁹³. No obstante, el tratado aún no ha entrado en vigor.

157. El artículo 1 del tratado establece entre sus principales objetivos el de proporcionar a los ciudadanos de Tuvalu una vía especial de movilidad humana para el acceso a Australia, sobre la base de un entendimiento y un compromiso compartidos para garantizar una movilidad humana con dignidad. En virtud del artículo 3, relativo a la dignidad en el contexto de la movilidad humana, Australia se compromete a organizar una vía especial de movilidad humana para que los ciudadanos de Tuvalu puedan vivir, estudiar y trabajar en Australia y acceder a los servicios de educación y la sanidad y las prestaciones económicas y ayudas familiares esenciales al llegar al país. En el artículo 2, referido a la cooperación climática, las partes se comprometen a trabajar conjuntamente para ayudar a los ciudadanos de Tuvalu a permanecer en sus hogares con seguridad y dignidad, lo que incluye la promoción de los intereses de adaptación de Tuvalu ante otros países por conducto de foros regionales e internacionales.

¹⁹¹ En <https://forumsec.org/publications/communique-52nd-pacific-islands-leaders-forum-2023>.

¹⁹² Véase el comunicado del Foro, párrs. 20 y 21, en

<https://forumsec.org/publications/communique-52nd-pacific-islands-leaders-forum-2023>.

¹⁹³ En <https://www.dfat.gov.au/geo/tuvalu/australia-tuvalu-falepili-union-treaty>.

B. Novedades en la práctica de las organizaciones internacionales

158. En la presente sección se examinan algunas de las principales novedades en la práctica de las organizaciones internacionales, en particular de los órganos de tratados de derechos humanos, el Consejo de Derechos Humanos, el Consejo de Seguridad, la Asamblea General y la Corte Internacional de Justicia.

1. Órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos

159. Tras los casos *Teitiota*¹⁹⁴ y *Sacchi*¹⁹⁵, a los que se hacía referencia en el segundo documento temático¹⁹⁶, los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos han seguido contribuyendo considerablemente a la interpretación y aplicación de los tratados de derechos humanos en el contexto del cambio climático, también en lo que respecta a las repercusiones de la elevación del nivel del mar. Desde que se publicó el segundo documento temático, el Comité de Derechos Humanos ha emitido un nuevo pronunciamiento y el Comité de los Derechos del Niño una nueva observación general¹⁹⁷, que se analizan a continuación.

a) Comité de Derechos Humanos

160. En el caso *Billy y otros c. Australia*¹⁹⁸, los autores, pertenecientes a un grupo minoritario indígena de las islas del estrecho de Torres, alegaron que el Estado parte no había tomado medidas adecuadas para hacer frente a los efectos del cambio climático en sus islas, violando así los derechos que se les reconocen en varios artículos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El Comité declaró admisibles las reclamaciones de los autores en virtud de los artículos 6 (derecho a la vida), 17 (derecho a no ser objeto de injerencias arbitrarias en la vida privada, la familia y el domicilio), 24 (derechos del niño) y 27 (derechos de las minorías a disfrutar de su propia vida cultural) del Pacto. Concluyó que se habían violado los artículos 17 y 27 porque el Estado parte no había tomado medidas de adaptación adecuadas para proteger el domicilio, la vida privada y familia de los autores ni su capacidad colectiva de mantener su identidad cultural. No obstante, el Comité no constató ninguna violación del artículo 6, ya que los autores no habían demostrado que existiera un riesgo real y previsible para sus vidas. Se pidió al Estado parte que proporcionara un recurso efectivo.

161. En su comunicación al Comité, los autores destacaron la vulnerabilidad de su comunidad ante los efectos del cambio climático, como la elevación del nivel del mar, las inundaciones, la erosión, la decoloración coralina y la desaparición de especies marinas importantes. Los autores describieron los efectos concretos en sus islas, como las inundaciones anuales, la erosión del litoral, la destrucción de edificios, la pérdida de tierras y la intrusión de agua salada en el suelo. Esos cambios habían perturbado las prácticas tradicionales de horticultura, habían dañado los cocoteros y habían hecho que los autores dependieran de costosos productos importados. La alteración de los patrones climáticos también afectaba a los medios de subsistencia de los autores y dificultaba la transmisión de sus conocimientos ecológicos tradicionales.

¹⁹⁴ Comité de Derechos Humanos, *Teitiota c. Nueva Zelandia* (CCPR/C/127/D/2728/2016).

¹⁹⁵ Comité de los Derechos del Niño, *Sacchi y otros c. la Argentina* (CRC/C/88/D/104/2019), *Sacchi y otros c. el Brasil* (CRC/C/88/D/105/2019), *Sacchi y otros c. Francia* (CRC/C/88/D/106/2019), *Sacchi y otros c. Alemania* (CRC/C/88/D/107/2019) y *Sacchi y otros c. Turquía* (CRC/C/88/D/108/2019).

¹⁹⁶ A/CN.4/752, párrs. 375 a 382 y 386 a 389.

¹⁹⁷ *Ibid.*, párrs. 383, 384 y 390.

¹⁹⁸ CCPR/C/135/D/3624/2019.

162. El Comité consideró que las reclamaciones de los autores en virtud de los artículos 6, 17, 24 y 27 eran admisibles, ya que alegaban violaciones de derechos específicos y demostraban efectos reales y continuos del cambio climático en sus vidas y culturas. El Comité no estuvo de acuerdo con la postura del Estado parte sobre el carácter especulativo de las alegaciones, y subrayó que podía examinar denuncias cuando la no aplicación por un Estado parte de medidas de adaptación y mitigación diera lugar a violaciones de los derechos reconocidos en el Pacto. El Comité reconoció la vulnerabilidad de los autores como habitantes de islas de baja altitud, así como las repercusiones del cambio climático en sus vidas y culturas. Por ello, el Comité concluyó que los autores habían demostrado que existía riesgo de menoscabo de sus derechos debido a los graves efectos del cambio climático, de manera que sus reclamaciones eran admisibles.

163. En relación con el artículo 6 del Pacto (derecho a la vida), el Comité reconoció la obligación del Estado parte de adoptar medidas positivas para proteger el derecho a la vida y llegó a la conclusión de que los efectos adversos del cambio climático podrían situarse en el ámbito de las amenazas a la vida. No obstante, el Comité consideró que los autores no habían demostrado que se enfrentaran a un riesgo real y razonablemente previsible de verse expuestos a una situación de peligro físico o de extrema precariedad que amenazara su derecho a la vida. Así, el Comité no consideró que se hubiera violado el artículo 6, aunque algunos miembros, en sus votos particulares¹⁹⁹, señalaron su disconformidad por entender que sí se había violado ese artículo.

164. En cuanto al artículo 17 (derecho a no ser objeto de injerencias arbitrarias en la vida privada, la familia y el domicilio), el Comité observó las alegaciones de los autores de que los efectos del cambio climático, como la erosión y las inundaciones, habían afectado a su vida privada, familiar y doméstica. El Comité concluyó que el hecho de que el Estado parte no adoptara medidas de adaptación adecuadas para proteger el domicilio, la vida privada y la familia de los autores constituía una violación de sus derechos en virtud del artículo 17.

165. Con respecto al artículo 27 (derechos de las minorías a disfrutar de su propia vida cultural), el Comité reconoció que la capacidad de los autores para mantener su cultura se había visto mermada por los efectos del cambio climático. El Comité consideró que el hecho de que el Estado parte no hubiera adoptado medidas de adaptación oportunas y adecuadas para proteger la capacidad colectiva de los autores de preservar su estilo de vida tradicional y su integridad cultural constituía una vulneración de los derechos que los asistían en virtud del artículo 27.

166. El Comité determinó que, al haber dictaminado que se habían violado los artículos 17 y 27 del Pacto, no era necesario examinar las reclamaciones formuladas por los autores en relación con el artículo 24.

167. Se pidió al Estado parte que proporcionara un recurso efectivo, incluida una indemnización adecuada, celebrara consultas genuinas con las comunidades de los autores, siguiera aplicando las medidas necesarias para que esas comunidades pudieran seguir viviendo en las islas en condiciones de seguridad y adoptara medidas para evitar que se cometieran violaciones semejantes en el futuro.

b) Comité de los Derechos del Niño

168. En su observación general núm. 26 (2023), relativa a los derechos del niño y el medio ambiente, con particular atención al cambio climático, el Comité de los Derechos del Niño pone de relieve la amenaza urgente y sistémica que los daños

¹⁹⁹ *Ibid.*, anexos II, III y V.

ambientales suponen para los derechos del niño en todo el mundo. La observación general se basaba en amplias consultas con niños de todo el mundo, que denunciaron los efectos negativos que la degradación ambiental y el cambio climático tenían en su vida y comunidades.

169. En la observación general, el Comité pretendía aclarar las obligaciones de los Estados partes en la Convención sobre los Derechos del Niño y proporcionar orientaciones autorizadas acerca de medidas legislativas, administrativas y de otra índole que fueran apropiadas para afrontar los daños ambientales, con especial atención al cambio climático²⁰⁰. En la Convención se abordan expresamente cuestiones ambientales en el artículo 24, párrafo 2 c), que obliga a los Estados a tomar medidas para combatir las enfermedades y la malnutrición, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de la contaminación del medio ambiente, y en el artículo 29, párrafo 1 e), que los obliga a encaminar la educación de los niños a inculcarles el respeto del medio ambiente natural²⁰¹.

170. El Comité recuerda en la observación general que los niños tienen derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible, y señala que este derecho está implícito en varios artículos de la Convención y directamente relacionado con estos. Entre los elementos de este derecho se citan el aire limpio (art. 6), un suministro de agua seguro y suficiente (art. 24), una alimentación saludable y sostenible (art. 27) y una educación encaminada a inculcar el respeto del medio ambiente natural (art. 29). Entre las medidas destinadas a hacer efectivo este derecho de los niños, los Estados deberían, de manera inmediata, mejorar la calidad del aire, garantizar el acceso a un abastecimiento seguro y suficiente de agua, transformar la agricultura y la pesca industriales, de manera que produzcan alimentos saludables y sostenibles, asegurar la transición a las energías renovables, conservar la biodiversidad y prevenir la contaminación del mar. Los elementos de procedimiento, como el acceso a la información (art. 13), la participación en la toma de decisiones (art. 12) y un acceso a la justicia adaptado a los niños y dotado de recursos efectivos, son de igual importancia para el empoderamiento de los niños a fin de que se conviertan en agentes de su propio destino²⁰².

171. El Comité considera que la cooperación internacional es crucial, y que los Estados deben trabajar juntos para hacer frente a amenazas globales como el cambio climático. La cooperación también es necesaria para hacer frente a las pérdidas y daños relacionados con el clima, salvaguardar los derechos de los niños en situación de vulnerabilidad y mitigar las consecuencias que la alteración del clima tiene para los niños y sus comunidades²⁰³.

172. En relación con el cambio climático, el Comité considera obligaciones específicas y medidas de aplicación y rendición de cuentas para proteger, respetar y hacer efectivos los derechos del niño. Estas obligaciones se aplican tanto a las causas y efectos del cambio climático como a las medidas adoptadas para hacerle frente. Los Estados están obligados a respetar los derechos de los niños absteniéndose de vulnerarlos ocasionando daños ambientales. Tienen que proteger los derechos de los niños regulando a los actores no estatales, especialmente las empresas, para que sus acciones no agraven los efectos del cambio climático. Asimismo, los Estados deben hacer efectivos los derechos de los niños adoptando medidas que promuevan modos

²⁰⁰ Observación general núm. 26 (2023), párr. 12 c). Convención sobre los Derechos del Niño (Nueva York, 20 de noviembre de 1989), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1577, núm. 27531, pág. 3.

²⁰¹ Observación general núm. 26 (2023), párr. 9.

²⁰² *Ibid.*, párrs. 63 a 66.

²⁰³ *Ibid.*, párrs. 92 y 94.

de producción y consumo sostenibles desde el punto de vista ambiental y que aumenten la resiliencia de los niños y sus comunidades.

2. Consejo de Derechos Humanos: Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos en el contexto del cambio climático

173. El Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos en el contexto del cambio climático, Ian Fry, elaboró dos informes en 2023²⁰⁴. La presente sección se centra en su informe al Consejo de Derechos Humanos, en el que el Relator Especial estudia diversos enfoques jurídicos internacionales, regionales y nacionales para proteger los derechos de las personas desplazadas a través de fronteras internacionales debido al cambio climático. Los tratados internacionales de derechos humanos prevén cierta protección, por ejemplo el principio de no devolución, que entraña la obligación de no expulsar a una persona cuando haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a graves violaciones de los derechos humanos. Otros derechos humanos pertinentes son los derechos a la vida, a salir del propio país y a entrar o regresar a él, a la alimentación, a una vivienda adecuada, a la salud y al agua y el saneamiento²⁰⁵.

174. El Relator Especial considera que algunas regiones han ampliado la definición de refugiado para poder incluir a las personas desplazadas internacionalmente debido al cambio climático. Por ejemplo, la Unión Africana incluye en las circunstancias que permiten aplicar la definición de refugiado a una persona los acontecimientos que perturben gravemente el orden público, que podría interpretarse que engloban los fenómenos relacionados con el cambio climático, y el Convenio Centroamericano de Libre Movilidad permite la libre circulación de personas entre las fronteras de Guatemala, Nicaragua, El Salvador y Honduras, teniendo en cuenta factores como la situación posterior a un desastre en el país de origen y las vulnerabilidades específicas de cada persona²⁰⁶. A nivel nacional, algunos Gobiernos han concedido un cierto grado de protección a las personas desplazadas internacionalmente debido al cambio climático. Por ejemplo, Italia y Suecia disponen de un estatuto específico de protección por razones de calamidad o desastre natural, mientras que los Estados Unidos ofrecen el estatuto de protección temporal o la salida forzosa diferida a ciudadanos de países designados que se enfrentan a conflictos o desastres naturales. La Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil y el Canadá también han adoptado medidas para proteger a las personas afectadas por desastres ambientales. Existe jurisprudencia que indica que los tribunales de algunos países están adoptando una perspectiva más amplia con respecto a la adopción de medidas de protección para las personas desplazadas internacionalmente debido al cambio climático. Por ejemplo, el Tribunal Constitucional de Austria ha concluido que los desastres pueden tomarse en consideración al analizar la protección subsidiaria, y el Tribunal Supremo de Italia admitió a trámite un recurso interpuesto por un refugiado en relación con un grave desastre ambiental. No obstante, el Relator Especial concluye que existe una falta de uniformidad y coherencia a nivel internacional con respecto a la protección jurídica de las personas desplazadas internacionalmente a causa del cambio climático²⁰⁷.

175. El Relator Especial reconoce que existen varios instrumentos normativos relacionados con los desplazamientos debidos al cambio climático, como la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados²⁰⁸, los Principios Rectores de los

²⁰⁴ [A/HRC/53/34](#) y [A/78/255](#).

²⁰⁵ [A/HRC/53/34](#), párr. 30.

²⁰⁶ *Ibid.*, párrs. 33 y 34.

²⁰⁷ *Ibid.*, párrs. 39 a 46.

²⁰⁸ Declaración de Cartagena sobre Refugiados, aprobada en el Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y

Desplazamientos Internos, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas²⁰⁹, la Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a Través de Fronteras en el Contexto de Desastres y Cambio Climático²¹⁰, los Principios de Península sobre el Desplazamiento Climático dentro de los Estados²¹¹, la Guía sobre la Protección de Personas por medio de la Relocalización Planificada ante Desastres y Cambio Ambiental²¹² y el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. Asimismo, identifica varias lagunas normativas con respecto a la protección de las personas desplazadas a través de fronteras internacionales debido al cambio climático, entre las que figuran las siguientes:

- a) Los tratados de derechos humanos vigentes no abordan adecuadamente las circunstancias específicas ni la vulnerabilidad de esas personas, lo que da lugar a abusos, explotación, discriminación y otras violaciones de los derechos humanos, especialmente en el caso de las mujeres y los niños;
- b) El derecho internacional no ofrece una protección adecuada para las personas desplazadas a través de fronteras internacionales debido al cambio climático porque no se ocupa de cuestiones críticas como su admisión, su estancia ni las condiciones para su retorno; existen excepciones como las obligaciones de no devolución;
- c) Aunque algunos Estados cuentan con leyes o acuerdos que se refieren de forma específica a la admisión o la estancia temporal de personas desplazadas por el clima, la mayoría carecen de un marco normativo, por lo que existe el riesgo de que esas personas queden expuestas a vulneraciones de sus derechos humanos;
- d) La comunidad internacional tiene el deber de diligencia con respecto a la protección de los desplazados por motivos climáticos, y los países más afectados por el cambio climático no deben ser los únicos en asumir esa responsabilidad;
- e) El aumento del número de niños desplazados a través de fronteras debido al cambio climático exige medidas urgentes y protección normativa.

176. El Relator Especial concluye formulando, entre otras, las siguientes recomendaciones:

- a) El Consejo de Derechos Humanos debería formular una recomendación a la Asamblea General para que inicie negociaciones acerca de un protocolo facultativo de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados con miras a definir a las personas desplazadas a través de fronteras internacionales debido al cambio climático y darles protección jurídica;
- b) Los principios rectores sobre los movimientos migratorios de niños en el contexto del cambio climático publicados por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia se deberían incorporar en el nuevo protocolo jurídico;
- c) Se debería alentar a las organizaciones regionales a que amplíen el alcance de sus disposiciones de modo que incluyeran la protección jurídica de las personas desplazadas a través de fronteras internacionales debido al cambio climático y, allí

Humanitarios, celebrado del 19 al 22 de noviembre de 1984 en Cartagena (Colombia), en www.oas.org/dil/1984_Cartagena_Declaration_on_Refugees.pdf.

²⁰⁹ Resolución 61/295 de la Asamblea General, de 13 de septiembre de 2007, anexo.

²¹⁰ Iniciativa Nansen, *Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a Través de Fronteras* (véase la nota 162*supra*).

²¹¹ Véase <https://www.displacementsolutions.org/peninsula-principles>.

²¹² Véase <https://www.brookings.edu/articles/guidance-on-protecting-people-from-disasters-and-environmental-change-through-planned-relocation>.

donde no existan organizaciones regionales, los Gobiernos de la región deberían colaborar a fin de estudiar opciones para elaborar acuerdos de ese tipo;

d) Se debería alentar a los Gobiernos nacionales a que elaboren legislación que prevea la concesión de visados humanitarios para las personas desplazadas a través de fronteras internacionales debido al cambio climático²¹³.

3. Consejo de Seguridad

177. El Consejo de Seguridad examinó el tema del orden del día titulado “El aumento del nivel del mar: consecuencias para la paz y la seguridad internacionales” en su 9260ª sesión, celebrada el 14 de febrero de 2023 bajo la presidencia de Malta²¹⁴. En el debate se puso de manifiesto un gran interés y apoyo con respecto al trabajo realizado hasta el momento por el Grupo de Estudio, representado por uno de los Copresidentes, sobre los tres subtemas. En relación con el subtema de la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar, el Secretario General se refirió a “un éxodo masivo en escala bíblica de poblaciones enteras” e hizo un llamamiento a la comunidad internacional para que abordara las consecuencias de la elevación del nivel del mar para los marcos jurídicos y los derechos humanos, subsanara las lagunas que hubiera en los marcos existentes, incluido el derecho internacional de los refugiados, y pusiera en práctica soluciones jurídicas y prácticas innovadoras para hacer frente a las repercusiones de la elevación del nivel del mar en los desplazamientos forzados. El Secretario General afirmó que los derechos humanos de las personas no desaparecían cuando desaparecían sus hogares y destacó la importancia de seguir trabajando para proteger a las poblaciones afectadas y garantizar sus derechos humanos básicos²¹⁵.

4. Asamblea General

178. El 3 de noviembre de 2023, la Asamblea General celebró una sesión plenaria oficiosa sobre las amenazas existenciales de la elevación del nivel del mar en medio de la crisis climática, que había convocado el Presidente de la Asamblea²¹⁶. Dos Copresidentes del Grupo de Estudio participaron como panelistas. Hubo un apoyo generalizado a la labor que el Grupo de Estudio había realizado hasta la fecha. En la sesión también se puso de manifiesto el firme apoyo de los Estados Miembros, entre otras cosas, a la protección de los medios de subsistencia, la cultura y el patrimonio de las poblaciones afectadas, dado que la elevación del nivel del mar amenazaba la riqueza cultural y las tradiciones de los pequeños Estados insulares en desarrollo y las comunidades de baja altitud. Como seguimiento, el 16 de enero de 2024, la Asamblea decidió que celebraría una sesión plenaria de alto nivel el 25 de septiembre de 2024 para tratar sobre las amenazas existenciales planteadas por la elevación del nivel del mar²¹⁷.

179. El 28 de julio de 2022, la Asamblea General aprobó una resolución en la que se reconocía el derecho humano a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible²¹⁸. Esta aprobación siguió al reconocimiento de ese derecho por parte del Consejo de Derechos Humanos en octubre de 2021 mencionado en el segundo documento

²¹³ A/HRC/53/34, párr. 71.

²¹⁴ Véanse S/PV.9260 y S/PV.9260 (Resumption 1).

²¹⁵ Véase S/PV.9260.

²¹⁶ Véase <https://www.un.org/pga/78/2023/10/20/letter-from-the-president-of-the-general-assembly-informal-plenary-meeting-on-sea-level-rise-3-nov-concept-note/>.

²¹⁷ Septuagésimo octavo período de sesiones, 53ª sesión plenaria, 16 de enero de 2024; véase <https://press.un.org/en/2024/ga11258.doc.htm>.

²¹⁸ Resolución 76/300 de la Asamblea General.

temático²¹⁹. La resolución de la Asamblea fue aprobada por amplia mayoría (161 votos a favor contra ninguno y 8 abstenciones)²²⁰, lo que demuestra que existe un amplio apoyo mundial a este derecho, ya reconocido en 156 países a nivel nacional y regional. Dada la interdependencia entre los derechos humanos y el medio ambiente, resulta necesario un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible para el pleno disfrute de un amplio abanico de derechos humanos, como los derechos a la vida, la salud, la alimentación, el agua y el saneamiento y el desarrollo. Una dimensión importante de este derecho es también un clima seguro y estable.

5. La Corte Internacional de Justicia y otras cortes y tribunales: opiniones consultivas pendientes

180. La Asamblea General, en la 64ª sesión plenaria de su septuagésimo séptimo período de sesiones, celebrada el 29 de marzo de 2023, aprobó por unanimidad la resolución [77/276](#), titulada “Solicitud de una opinión consultiva a la Corte Internacional de Justicia sobre las obligaciones de los Estados con respecto al cambio climático”²²¹.

181. En esta resolución, la Asamblea General decidió, de conformidad con el Artículo 96 de la Carta de las Naciones Unidas, solicitar a la Corte Internacional de Justicia que, en cumplimiento del Artículo 65 de su Estatuto, emitiera una opinión consultiva sobre la siguiente cuestión:

Teniendo especialmente en cuenta la Carta de las Naciones Unidas, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el Acuerdo de París, la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, el deber de diligencia debida, los derechos reconocidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos, el principio de prevención de daños significativos al medio ambiente y el deber de proteger y preservar el medio marino:

a) ¿Cuáles son las obligaciones que tienen los Estados en virtud del derecho internacional de garantizar la protección del sistema climático y otros elementos del medio ambiente frente a las emisiones antropógenas de gases de efecto invernadero en favor de los Estados y de las generaciones presentes y futuras?;

b) ¿Cuáles son las consecuencias jurídicas que se derivan de esas obligaciones para los Estados que, por sus actos y omisiones, hayan causado daños significativos al sistema climático y a otros elementos del medio ambiente, con respecto a:

i) Los Estados, incluidos, en particular, los pequeños Estados insulares en desarrollo, que, debido a sus circunstancias geográficas y a su nivel de desarrollo, se ven perjudicados o especialmente afectados por los efectos adversos del cambio climático o son particularmente vulnerables a ellos;

²¹⁹ Resolución [48/13](#) del Consejo de Derechos Humanos, de 18 de octubre de 2021. Véase también [A/CN.4/752](#), párr. 247.

²²⁰ Véase [A/76/PV.97](#).

²²¹ Véase más información sobre la labor de la Corte Internacional de Justicia con respecto a las obligaciones que incumben a los Estados en relación con el cambio climático en <https://www.icj-cij.org/case/187>.

- ii) Los pueblos y las personas de las generaciones presentes y futuras afectados por los efectos adversos del cambio climático? ²²²

182. Hay otras dos solicitudes conexas de opiniones consultivas sobre el cambio climático pendientes ante otros tribunales: una dirigida al Tribunal Internacional del Derecho del Mar (aunque esta es menos pertinente para el subtema de la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar) ²²³, y la otra dirigida a la Corte Interamericana de Derechos Humanos ²²⁴.

183. Dado que se espera que la Corte Internacional de Justicia emita su opinión consultiva después del actual período de sesiones de la Comisión, y que parece que ocurrirá lo mismo con el Tribunal Internacional del Derecho del Mar y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Grupo de Estudio podrá, según proceda, volver sobre estos asuntos en una etapa posterior.

III. Análisis de las cuestiones jurídicas pertinentes

184. A raíz de las conclusiones a las que llegó el Grupo de Estudio en 2022, en particular los diversos aspectos que se propuso estudiar con mayor detenimiento ²²⁵, a continuación se analizan las cuestiones jurídicas que podrían constituir posibles elementos para la protección jurídica de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar. También se debaten brevemente los posibles resultados futuros.

185. De acuerdo con la sinopsis del tema que se elaboró en 2018, la Comisión solo tratará “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)” ²²⁶. Por tanto, el análisis jurídico que figura a continuación no incluye tales cuestiones ni otras conexas como el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas o los daños y perjuicios.

A. Posibles elementos de la protección jurídica de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar

1. La dignidad humana como principio general

186. En el contexto de la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar, el respeto de la dignidad humana constituye un principio rector de cualquier acción que se emprenda.

187. Este principio sustenta los instrumentos internacionales de derechos humanos y se ha interpretado como el fundamento último del derecho de los derechos humanos.

²²² Resolución 77/276 de la Asamblea General, de 29 de marzo de 2023. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Nueva York, 16 de diciembre de 1966), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 993, núm. 14531, pág. 3, Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (Nueva York, 9 de mayo de 1992), *ibid.*, vol. 1771, núm. 30822, pág. 107; Acuerdo de París (París, 12 de diciembre de 2015), *ibid.*, vol. 3156, núm. 54113, pág. 79; Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (Montego Bay, 10 de diciembre de 1982), *ibid.*, vol. 1833, núm. 31363, pág. 3; y Declaración Universal de Derechos Humanos, resolución 217 A (III) de la Asamblea General, de 10 de diciembre de 1948.

²²³ Véase más información en <https://www.itlos.org/en/main/cases/list-of-cases/request-for-an-advisory-opinion-submitted-by-the-commission-of-small-island-states-on-climate-change-and-international-law-request-for-advisory-opinion-submitted-to-the-tribunal/>.

²²⁴ Véase más información en https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/soc_1_2023_es.pdf.

²²⁵ A/77/10, párr. 236.

²²⁶ A/73/10, anexo B, párr. 14.

El preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas habla de reafirmar la fe en “la dignidad y el valor de la persona humana”, mientras que en el preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos se afirma que “la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca [...] de todos los miembros de la familia humana”. La afirmación del principio de dignidad humana puede encontrarse en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos²²⁷, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales²²⁸, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial²²⁹, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer²³⁰, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes²³¹, la Convención sobre los Derechos del Niño²³² y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad²³³.

188. Este principio también es fundamental en el ámbito del derecho internacional humanitario. El concepto de dignidad personal se reconoce en el artículo 3, párrafo 1 c), común a los Convenios de Ginebra de 1949²³⁴ y en varios artículos de sus Protocolos Facultativos de 1977²³⁵.

189. El respeto de la dignidad humana es un principio general del *corpus* del derecho de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, tal y como lo expresó el Tribunal Internacional para la ex-Yugoslavia en la causa *Fiscalía c. Furundžija*:

El aspecto esencial de todas las normas del derecho internacional humanitario y del derecho de los derechos humanos reside en la protección de la dignidad humana de toda persona. El principio general de respeto a la dignidad humana es la razón de ser del derecho internacional humanitario y del derecho de los

²²⁷ Preámbulo y art. 10, párr. 1.

²²⁸ Preámbulo y art. 13, párr. 1.

²²⁹ Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (Nueva York, 21 de diciembre de 1965), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 660, núm. 9464, pág. 195, preámbulo.

²³⁰ Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Nueva York, 18 de diciembre de 1979), *ibid.*, vol. 1249, núm. 20378, pág. 13, preámbulo.

²³¹ Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (Nueva York, 10 de diciembre de 1984), *ibid.*, vol. 1465, núm. 24841, pág. 85, preámbulo.

²³² Preámbulo y arts. 23, párr. 1; 28, párr. 2; 37 c); 39 y 40, párr. 1.

²³³ Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Nueva York, 13 de diciembre de 2006), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2515, núm. 44910, pág. 3, preámbulo y arts. 1; 3; 16, párr. 4; 24, párr. 1; y 25.

²³⁴ Convenios de Ginebra para la protección de las víctimas de la guerra (Ginebra, 12 de agosto de 1949), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 75, núms. 970 a 973, pág. 31. El artículo 3, párrafo 1, común a los Convenios de Ginebra se refiere a la prohibición de “los atentados contra la dignidad personal, especialmente los tratos humillantes y degradantes”.

²³⁵ Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales (Protocolo I) (Ginebra, 8 de junio de 1977), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1125, núm. 17512, pág. 3; y Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Sin Carácter Internacional (Protocolo II) (Ginebra, 8 de junio de 1977), *ibid.*, núm. 17513, pág. 609. El artículo 75, párrafo 2 b) del Protocolo I se refiere a la prohibición de “los atentados contra la dignidad personal, en especial los tratos humillantes y degradantes, la prostitución forzada y cualquier forma de atentado al pudor”; y, con arreglo al artículo 85, párrafo 4 c), “las prácticas del *apartheid* y demás prácticas inhumanas y degradantes, basadas en la discriminación racial, que entrañen un ultraje contra la dignidad personal”, cuando se comentan intencionalmente y en violación de los Convenios o del Protocolo, se considerarán infracciones graves del Protocolo. El artículo 4, párrafo 2 e) del Protocolo II se refiere a la prohibición de “los atentados contra la dignidad personal, en especial los tratos humillantes y degradantes, la violación, la prostitución forzada y cualquier forma de atentado al pudor”.

derechos humanos, y, de hecho, en los tiempos modernos ha adquirido una importancia tan primordial que impregna todo el derecho internacional [cita traducida]²³⁶.

190. El concepto de dignidad humana se encuentra en el núcleo de numerosos instrumentos internacionales orientados a la prestación de socorro humanitario en caso de desastres. La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja establece lo siguiente en sus directrices sobre las operaciones de socorro en caso de desastre: “Los actores que prestan asistencia y su personal deberían en todo momento [...] respetar la dignidad humana de los damnificados por un desastre”²³⁷. La Asamblea General, en el preámbulo de su resolución 45/100, de 14 de diciembre de 1990, considera que “dejar a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares sin asistencia humanitaria representa una amenaza a la vida humana y un atentado contra la dignidad humana”. El Instituto de Derecho Internacional opina asimismo que no prestar asistencia humanitaria a los afectados por desastres constituye un atentado contra la dignidad humana²³⁸.

191. Como se recuerda en el memorando de la Secretaría, la protección de la dignidad humana como obligación general en materia de derechos humanos fue fundamental en la labor realizada por la Comisión en relación con los temas relativos a la protección de las personas en caso de desastre y a la expulsión de extranjeros²³⁹.

192. En particular, cabe recordar el texto del proyecto de artículo 4 del proyecto de artículos sobre la protección de las personas en caso de desastre, titulado “Dignidad humana”, que reza lo siguiente: “La dignidad inherente al ser humano se respetará y protegerá en caso de desastre”²⁴⁰.

193. Además, como se expone en el segundo documento temático, en la Iniciativa Nansen se señalaron principios y elementos clave para responder a las necesidades de protección y asistencia de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres, incluidos los efectos adversos del cambio climático, muchos de ellos basados también en el principio de protección de la dignidad humana²⁴¹.

2. La combinación de los enfoques basados en las necesidades y en los derechos como fundamento para la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar

194. Con respecto al debate sobre si como fundamento para la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar es preferible un enfoque “basado en los derechos” o uno más tradicional “basado en las necesidades”, conviene

²³⁶ Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia, *Prosecutor v. Anto Furundžija*, causa núm. IT-95-17/1-T, fallo, 10 de diciembre de 1998, Sala de Primera Instancia, págs. 467 y ss., en especial pág. 593, párr. 183.

²³⁷ Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Directrices sobre la Facilitación y Reglamentación Nacionales de las Operaciones Internacionales de Socorro en Casos de Desastre y Asistencia para la Recuperación Inicial (Noviembre de 2007), directriz 4.

²³⁸ Instituto de Derecho Internacional, resolución sobre asistencia humanitaria, *Yearbook*, vol. 70 (2004), período de sesiones de Brujas (2003), segunda parte, págs. 263 y ss., en especial pág. 269. También en www.idi-iil.org.

²³⁹ A/CN.4/768, párrs. 32 a 34, 65 y 66. Véanse los proyectos de artículo 4, 5 y 13 del proyecto de artículos sobre la protección de las personas en caso de desastre y sus comentarios (*Anuario... 2016*, vol. II (segunda parte), párr. 48 y 49) y el proyecto de artículo 13 del proyecto de artículos sobre la expulsión de extranjeros y su comentario (*Anuario... 2014*, vol. II (segunda parte), párrs. 44 y 45).

²⁴⁰ *Anuario... 2016*, vol. II (segunda parte), párr. 48.

²⁴¹ Iniciativa Nansen, *Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a Través de Fronteras* (véase la nota 162supra). Véase también A/CN.4/752, párrs. 297 a 305.

recordar que ambos enfoques no son necesariamente excluyentes y que es mejor considerarlos complementarios. Tal y como se propone en el segundo documento temático, la protección adecuada y efectiva de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar debe responder a sus necesidades, y esa protección debe llevarse a cabo respetando plenamente sus derechos²⁴².

195. En la comunidad internacional se reconoce ampliamente, por ejemplo en el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, aprobado en 2015, la función esencial de la reducción del riesgo de desastres. La noción de acción adecuada y efectiva para satisfacer las necesidades esenciales de las personas afectadas, respetando plenamente sus derechos, se aplica tanto a la respuesta en caso de desastre como a la reducción del riesgo de desastres, y también debe aplicarse en el contexto de la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar.

196. La solución intermedia entre el enfoque basado en los derechos y el basado en las necesidades se tradujo en el proyecto de artículo 2 del proyecto de artículos sobre la protección de las personas en caso de desastre, que dice lo siguiente: “El presente proyecto de artículos tiene por objeto facilitar, de forma adecuada y efectiva, la respuesta a los desastres y la reducción del riesgo de desastres, a fin de atender a las necesidades esenciales de las personas afectadas, respetando plenamente sus derechos”²⁴³.

197. Tal como se menciona en el segundo documento temático, la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar debe entenderse, a efectos de este subtema, como todas las actividades tendientes a asegurar el pleno respeto de los derechos de las personas afectadas, de conformidad con los instrumentos de derecho internacional pertinentes y aplicables²⁴⁴.

198. Por consiguiente, parecería justificado recurrir a un enfoque similar al adoptado respecto del proyecto de artículos sobre la protección de las personas en caso de desastre en lo que respecta a la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar, ya que los dos enfoques (basado en los derechos y basado en las necesidades) no se excluyen mutuamente y son complementarios, y la elevación del nivel del mar puede considerarse un tipo de desastre. Así pues, la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar debe responder a sus necesidades y respetar plenamente sus derechos.

3. Las obligaciones generales en materia de derechos humanos —entre otras con respecto a los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales— en el contexto de la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar²⁴⁵

199. El derecho internacional de los derechos humanos debe ser el marco común que rija la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar. Proporciona el contenido básico de las obligaciones en materia de derechos humanos que son vinculantes para los Estados partes en los diversos tratados de derechos humanos. Muchos derechos humanos también han pasado a formar parte del derecho internacional consuetudinario.

²⁴² [A/CN.4/752](#), párrs. 236 a 239.

²⁴³ *Anuario ... 2016*, vol. II (segunda parte), párr. 48.

²⁴⁴ [A/CN.4/752](#), para. 236.

²⁴⁵ Esta sección se basa en la labor del Comité sobre el Derecho Internacional y la Elevación del Nivel del Mar de la Asociación de Derecho Internacional, del que también es miembro la Sra. Galvão Teles. Véase el informe final del Comité, de próxima publicación (se presentará en la 81ª Conferencia, que se celebrará en Atenas del 25 al 28 de junio de 2024).

200. Aunque el derecho internacional de los derechos humanos no se concibió teniendo en cuenta los efectos adversos del cambio climático, incluida la elevación del nivel del mar, la cuestión puede abordarse mediante una interpretación y aplicación en contexto.

201. Las personas afectadas por la elevación del nivel del mar tienen un derecho general a la protección de sus derechos humanos. Los Estados tienen que velar por el cumplimiento de todas las obligaciones pertinentes en materia de derechos humanos aplicables en relación con la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar. Existe una estrecha relación entre los derechos humanos y el principio de dignidad humana, antes mencionado. La referencia general a los “derechos humanos” engloba las obligaciones en materia de derechos humanos enunciadas en los acuerdos internacionales pertinentes y en el derecho internacional consuetudinario.

202. Este fue también el planteamiento adoptado por la Comisión con respecto al proyecto de artículos sobre la protección de las personas en caso de desastre, en cuyo proyecto de artículo 5, titulado “Derechos humanos” se establece lo siguiente: “Las personas afectadas por los desastres tienen derecho a que se respeten y protejan sus derechos humanos de conformidad con el derecho internacional”²⁴⁶.

203. El memorando de la Secretaría contiene otros ejemplos de temas en los que la Comisión abordó obligaciones generales en materia de derechos humanos y humanitarias que también podrían ser aplicables en el contexto de la elevación del nivel del mar²⁴⁷.

204. El espectro de obligaciones en materia de derechos humanos es amplio y las distintas obligaciones recaerán en los Estados afectados (Estados de origen), los Estados de tránsito y los Estados receptores (Estados de destino), según corresponda. Estas obligaciones específicas se analizan con más detalle en la siguiente sección, teniendo en cuenta que las personas seguirían siendo titulares de derechos incluso si termina desapareciendo su Estado a causa de la elevación del nivel del mar.

205. En el segundo documento temático se exponen los derechos humanos que más comúnmente se considera que se ven afectados por la elevación del nivel del mar²⁴⁸. Existe un creciente reconocimiento de que los deberes inherentes a las obligaciones existentes en materia de derechos humanos exigen que los Estados salvaguarden el disfrute de los derechos humanos de las personas que se ven especialmente afectadas por los efectos adversos del cambio climático, incluida la elevación del nivel del mar²⁴⁹. Aunque las medidas para garantizar el disfrute por todas las personas de sus derechos humanos en el contexto del cambio climático son exigentes y complejas, el derecho internacional de los derechos humanos ya proporciona una serie de principios clave que contribuyen a la seguridad y estabilidad jurídicas y garantizan la previsibilidad en cuanto a quién está obligado a proteger los derechos humanos de las personas que se ven afectadas por los efectos adversos del cambio climático. El derecho internacional de los derechos humanos también prevé mecanismos de procedimiento para la protección de esos derechos humanos, incluida la posibilidad de reparación.

²⁴⁶ *Anuario... 2016*, vol. II (segunda parte), párr. 48.

²⁴⁷ [A/CN.4/768](#), párrs. 31 a 49.

²⁴⁸ [A/CN.4/752](#), párrs. 249 a 254.

²⁴⁹ Véase, por ejemplo, la Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a Través de Fronteras en el Contexto de Desastres y Cambio Climático, de la Iniciativa Nansen, respaldada por 109 Estados en 2015. Véanse también [A/77/226](#), [A/HRC/53/34](#), [A/77/549](#), [A/77/189](#), [A/77/136](#) y [A/75/207](#).

206. En particular, las personas afectadas por el cambio climático siguen siendo en todo momento titulares de derechos en virtud del derecho internacional de los derechos humanos. Todas las personas son titulares de derechos humanos porque son seres humanos²⁵⁰, y, salvo contadas excepciones²⁵¹, los derechos humanos son efectivos universalmente, con independencia de la nacionalidad. Los derechos pueden ejercerse individualmente o en calidad de miembro de un grupo específico, como las minorías religiosas²⁵². Una persona no pierde la condición de titular de derechos cuando se convierte en refugiada o migrante, aunque pueden permitirse limitaciones con respecto a algunos derechos, y también pueden adquirirse derechos adicionales, sobre todo garantías derivadas del principio de no devolución²⁵³. Grupos como los pueblos cuyo derecho a la libre determinación está protegido en virtud del artículo 1 común del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o las comunidades Indígenas, también pueden ser titulares de derechos.

207. Con un enfoque basado en escenarios, en que se tenga en cuenta el carácter de evolución lenta de la elevación del nivel del mar, tal y como se describe en el segundo documento temático²⁵⁴, es probable que las cuestiones relativas a la necesidad de respetar, hacer efectivos y proteger los derechos económicos, sociales y culturales se planteen antes que en lo que respecta a los derechos civiles y políticos. Para la mayoría de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar, los derechos que es más probable que se vean afectados a corto y medio plazo son los derechos económicos, sociales y culturales, que los Estados tienen la obligación de hacer efectivos progresivamente, incluidas las obligaciones básicas mínimas en relación con el suministro de, por ejemplo, alimentos esenciales y agua, atención médica esencial, alojamiento y vivienda básicos y educación.

208. Entre los derechos civiles y políticos, resulta especialmente relevante el derecho a la vida, reconocido en el artículo 6, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en particular si un Estado se niega a adoptar medidas positivas para abordar y prevenir la elevación del nivel del mar, que, en circunstancias extremas, podría causar la pérdida de vidas humanas. No obstante, en lo que respecta a los efectos de la elevación del nivel del mar en el derecho a la vida (art. 6 del Pacto) y a la prohibición de los tratos crueles, inhumanos o degradantes (art. 7), que pueden dar lugar a obligaciones de protección internacional en virtud del derecho internacional, como la no devolución, de los casos *Teitiota c. Nueva Zelandia*²⁵⁵ y *Billy y otros c. Australia*²⁵⁶ se desprende claramente que los requisitos mínimos son relativamente estrictos, ya que hasta ahora el Comité de Derechos Humanos ha exigido (aunque no sin votos particulares disidentes)²⁵⁷ que se demostrara la existencia de un riesgo real y previsible.

²⁵⁰ Véase la Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 1.

²⁵¹ Véase, en particular, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 25, cuyas garantías se limitan a los “ciudadanos”.

²⁵² Véase, por ejemplo, *ibid.*, arts. 18, párr. 1) y 27, que garantizan, respectivamente, la libertad de todas las personas para manifestar su religión o sus creencias, y el derecho de las personas que pertenezcan a minorías, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma.

²⁵³ Estas obligaciones pueden cobrar una importancia cada vez mayor en relación con los Estados receptores ante determinados umbrales del cambio climático. Véase Comité de Derechos Humanos, *Teitiota c. Nueva Zelandia*, CCPR/C/127/D/2728/2016, párr. 9.11.

²⁵⁴ A/CN.4/752, párrs. 251, 289 y 427.

²⁵⁵ CCPR/C/127/D/2728/2016.

²⁵⁶ CCPR/C/135/D/3624/2019.

²⁵⁷ Véanse los votos particulares de los miembros del Comité Duncan Laki Muhumuza y Vasilka Sancin en *Teitiota c. Nueva Zelandia* (CCPR/C/127/D/2728/2016, anexos I y II), y los votos particulares de los miembros del Comité Duncan Laki Muhumuza, Hernán Quezada Cabrera,

209. Entre otros derechos civiles y políticos, vale la pena mencionar que el Comité de Derechos Humanos ha reconocido que los efectos adversos del cambio climático, incluida la elevación del nivel del mar, pueden vulnerar los derechos a la vida privada, la familia y el domicilio (art. 17 del Pacto), y el derecho de las personas pertenecientes a minorías, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural (art. 27)²⁵⁸.

210. También corresponde un lugar destacado a los derechos de participación, como los derechos de participación pública, acceso a la información y acceso a la justicia mencionados en el segundo documento temático²⁵⁹. Las personas afectadas por la elevación del nivel del mar, muchas de las cuales pertenecen a comunidades indígenas o marginadas, deben participar activamente en las iniciativas encaminadas a encontrar soluciones duraderas y que tengan en cuenta sus derechos, y se las debe empoderar para ello. En este contexto, puede haber derechos especiales para personas especialmente vulnerables, como se verá más adelante.

211. En el memorando de la Secretaría se señalan dos ejemplos útiles de la labor previa de la Comisión a este respecto que podrían ser aplicables, *mutatis mutandis*, en el contexto de la elevación del nivel del mar²⁶⁰. En primer lugar, en el párrafo 2 del proyecto de principio 5 del proyecto de principios sobre la protección del medio ambiente en relación con los conflictos armados figura como requisito que los Estados entablen consultas y cooperen con los Pueblos Indígenas cuando sus tierras y territorios sufran determinados efectos adversos en el contexto de un conflicto armado²⁶¹. En segundo lugar, el proyecto de artículos sobre prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas contiene varias disposiciones que establecen obligaciones generales en materia de derechos humanos, como el derecho de acceso a la información, que pueden ser pertinentes. Según el proyecto de artículo 13, titulado “Información al público”, los Estados tienen la obligación de “proporcionar, por los medios apropiados, al público que pueda resultar afectado por una actividad comprendida en el ámbito de aplicación de los presentes artículos, la información pertinente relativa a esa actividad, el riesgo que entraña y el daño que pueda resultar, y consultarán su opinión”²⁶².

4. Los diferentes deberes en materia de derechos humanos y los distintos garantes de los derechos humanos en el contexto de la elevación del nivel del mar²⁶³

212. Debido a la elevación del nivel del mar, los habitantes de los pequeños Estados insulares y de las zonas costeras de baja altitud sufrirán repercusiones de alcance en el disfrute de sus derechos humanos, desde los derechos económicos, sociales y culturales hasta los derechos civiles y políticos, incluidos, como se ha señalado antes, los derechos a la vida, a una alimentación adecuada, al agua, a la salud y a una vivienda adecuada. Si bien esos Estados, como garantes de derechos, seguirán estando obligados a respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos de su población, y aunque el deber negativo de abstenerse de cometer violaciones no se

Arif Bulkan, Marcia V. J. Kran y Vasilka Sancin en *Billy y otros c. Australia* (CCPR/C/135/D/3624/2019, anexos II, III y V).

²⁵⁸ Véase *Billy y otros c. Australia* (CCPR/C/135/D/3624/2019).

²⁵⁹ A/CN.4/752, párr. 252.

²⁶⁰ A/CN.4/768, párrs. 42 a 49.

²⁶¹ A/77/10, párr. 58.

²⁶² *Anuario... 2001*, vol. II (segunda parte), párr. 97.

²⁶³ Esta sección se basa en la labor del Comité sobre el Derecho Internacional y la Elevación del Nivel del Mar de la Asociación de Derecho Internacional, del que también es miembro la Sra. Galvão Teles. Véase el informe final del Comité, de próxima publicación (se presentará en la 81ª Conferencia, que se celebrará en Atenas del 25 a 28 de junio de 2024).

verá afectado por la disminución de la capacidad del Estado, podría verse afectada la capacidad de los Estados para cumplir sus obligaciones positivas.

213. Por otro lado, aunque cabe esperar que la población permanezca en su tierra el mayor tiempo posible, los efectos adversos de la elevación del nivel del mar pueden provocar desplazamientos internos o transfronterizos, lo que plantea problemas específicos desde la perspectiva de los derechos humanos. A medida que el territorio habitable vaya disminuyendo, la población podría sentirse menos inclinada a quedarse y más a trasladarse al extranjero. En la capacidad de hacerlo influirán factores socioeconómicos y políticos, así como las leyes y políticas de inmigración de otros Estados. Quienes decidan quedarse, o no puedan trasladarse por su cuenta, pueden encontrarse a largo plazo en una situación en la que la evacuación o la relocalización en otro Estado resulte inevitable. Si bien estas personas no dejan de ser titulares de derechos, y aunque está claro que los garantes son los Estados bajo cuya jurisdicción se encuentran, se requiere un examen más detallado para determinar exactamente cuáles son las implicaciones para el Estado de origen y el Estado de destino.

214. Por lo tanto, se necesita un análisis más minucioso para determinar cuáles son los diferentes deberes en materia de derechos humanos y los distintos garantes de los derechos humanos en el contexto de la elevación del nivel del mar, teniendo en cuenta que el derecho internacional de los derechos humanos establece en todo momento quiénes son los garantes de derechos y, en particular en el contexto de los desplazamientos internos y transfronterizos, regula la distribución de los deberes y responsabilidades en materia de derechos humanos entre los Estados.

215. Los derechos humanos son personales y se hacen valer frente a garantes de derechos específicos que son responsables de atender esas reivindicaciones. El ejercicio de la jurisdicción sobre una persona, con independencia de si se ejerce territorial o extraterritorialmente²⁶⁴, es el criterio para determinar quién es el garante de derechos. Si un Estado distinto del Estado afectado también ejerce jurisdicción sobre las personas, ese Estado asumirá igualmente ciertas obligaciones hacia ellas. Así, por regla general, habrá al menos un Estado (u otra entidad con personalidad jurídica internacional) que ejerza su jurisdicción sobre las personas afectadas por la elevación del nivel del mar.

216. Al mismo tiempo, comprender la dinámica de la movilidad humana (incluida la inmovilidad o la permanencia en el hogar) en el contexto del cambio climático es fundamental para determinar la distribución de las obligaciones en materia de derechos humanos entre los Estados afectados, los Estados que acogen temporal o permanentemente a personas de los Estados afectados (Estados de acogida) y la comunidad internacional. En un momento dado coexistirán múltiples tipos de movilidad interna y transfronteriza, lo que también influye en la distribución de obligaciones entre los Estados. A corto plazo, la mayoría de las obligaciones relativas a los derechos individuales recaerán en los Estados afectados, sujetos a las obligaciones de tránsito, y en los Estados de acogida, en lo que respecta a los derechos que asisten a los migrantes. Cabe esperar que el equilibrio de obligaciones entre los Estados afectados y los Estados de acogida, en lo tocante a las personas, se ajuste a los cambios en la distribución de las poblaciones de riesgo.

217. También se justifica un análisis más minucioso si hay que tener en cuenta que, en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, los Estados tienen

²⁶⁴ Este principio está recogido, por ejemplo, en la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos: véase *López Burgos c. el Uruguay*, comunicación núm. 52/1979; y *Celiberti de Casariego c. el Uruguay*, comunicación núm. 56/1979. Véase también Corte Interamericana de Derechos Humanos, opinión consultiva OC-23/17, sobre “Medio ambiente y derechos humanos” (solicitada por Colombia), 15 de noviembre de 2017.

diferentes obligaciones de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos de conformidad con los instrumentos universales de derechos humanos y el derecho internacional consuetudinario.

218. La obligación de respetar los derechos humanos, que es una obligación negativa, exige a los Estados que no vulneren las garantías de los derechos humanos, lo que incluye el deber de respetar los derechos sin discriminación. La elevación del nivel del mar no incide en la capacidad de los Estados afectados para abstenerse de cometer vulneraciones, pero puede conllevar el riesgo de que las autoridades restrinjan ciertos derechos más allá de lo que permite el derecho internacional, por ejemplo limitando la libertad de circulación en caso de desastre en mayor medida de lo necesario para proteger el orden público o la salud pública²⁶⁵, si los factores de tensión aumentan con el incremento de las crisis ambientales.

219. La obligación de proteger los derechos humanos, que es una obligación positiva, exige a los Estados que tomen medidas de protección contra las violaciones de derechos que procedan de terceros o surjan en situaciones específicas. Este deber es pertinente no solo para los Estados afectados por la elevación del nivel del mar —por ejemplo cuando exista el riesgo de que la erosión costera destruya sitios del patrimonio cultural o cuando la pérdida de territorio desencadene conflictos violentos por la tierra— sino también para los Estados de acogida, como en el contexto de la expulsión de personas a países afectados. En *Billy y otros c. Australia*, el Comité de Derechos Humanos concluyó que se había violado el artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos cuando el Estado parte no protegió a una comunidad indígena construyendo diques oportunamente:

El Comité considera que cuando los efectos del cambio climático —incluida la degradación ambiental de las tierras tradicionales (indígenas) de comunidades cuyos medios de subsistencia dependen en gran medida de los recursos naturales disponibles y que no cuentan con medios de subsistencia alternativos ni reciben ayuda humanitaria— tienen repercusiones directas sobre el derecho al domicilio, y cuando sus consecuencias adversas son graves debido a su intensidad o duración y a los daños físicos o mentales que causan, la degradación ambiental puede perjudicar el bienestar de las personas y entrañar violaciones previsibles y graves relacionadas con la vida privada y familiar y el domicilio²⁶⁶.

220. La obligación de hacer efectivos los derechos humanos, que es otra obligación positiva, exige que el Estado cree las condiciones jurídicas, institucionales y de procedimiento que necesitan los titulares de derechos para poder ejercer estos plenamente. Si bien en la práctica son limitadas, también existen obligaciones positivas en relación con determinados derechos civiles y políticos²⁶⁷. Un ejemplo de ello es cuando la obligación de respetar el derecho a la libertad de expresión, que incluye la libertad de recibir información²⁶⁸, requiere que las autoridades faciliten información y adopten medidas positivas para garantizar la participación de las personas afectadas, entre ellas las mujeres²⁶⁹ y los grupos marginados, como

²⁶⁵ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 12, párr. 3.

²⁶⁶ [CCPR/C/135/D/3624/2019](#), párr. 8.12.

²⁶⁷ Véase, por ejemplo, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, arts. 10, párr. 3, y 14, párr. 3 d); véase también el art. 27.

²⁶⁸ *Ibid.*, art. 19, párr. 2.

²⁶⁹ El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha pedido a los Estados partes que velen por que las mujeres estén representadas “en los procesos de toma de decisiones [...] en particular en lo que respecta a las políticas relativas a la reducción del riesgo de desastres, la gestión posterior a los desastres y el cambio climático”, ([CEDAW/C/ARG/CO/7](#), párr. 39 d)) y que refuercen un enfoque de “la reducción del riesgo de desastres y la preparación

elementos clave de un enfoque de la evacuación o la relocalización prevista basado en los derechos humanos²⁷⁰. Por otra parte, el cumplimiento de las obligaciones que emanan de los derechos económicos, sociales y culturales resulta especialmente difícil cuando debido a la salinización de las aguas subterráneas y del suelo y, en última instancia, a la pérdida de territorio habitable aumentan enormemente las necesidades y el número de personas afectadas en un momento en que la capacidad del Estado puede reducirse al tener que hacer frente las autoridades a una multitud de crisis ambientales, económicas y sociales cada vez más graves²⁷¹. No obstante, incluso en caso de desastre²⁷², un Estado afectado sigue teniendo la obligación mínima de garantizar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos. Así, por ejemplo, un Estado parte en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el que un número importante de individuos está privado de alimentos esenciales, de atención primaria de salud esencial, de abrigo y vivienda básicos o de las formas más básicas de enseñanza, *prima facie* no está cumpliendo sus obligaciones en virtud del Pacto²⁷³. En la medida en que el Estado afectado no posea los recursos ni la capacidad para tomar las medidas necesarias, tiene el deber de recurrir a otros Estados y a la comunidad internacional, de conformidad con la obligación que le impone el artículo 2, párrafo 1, del Pacto de adoptar medidas para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos pertinentes, no solo por separado, sino también “mediante la asistencia y la cooperación internacionales”²⁷⁴.

221. Asimismo, hay que tener en cuenta que los Estados pueden limitar el ejercicio de ciertos derechos y suspender ciertas obligaciones en materia de derechos humanos. No obstante, en contextos de cambio climático, los requisitos para hacerlo son exigentes. El derecho internacional de los derechos humanos, a través de instrumentos como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, solo permite las limitaciones de los derechos previstas por el derecho interno y necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros²⁷⁵. El Pacto también permite a los Estados partes suspender las obligaciones contraídas en virtud de este “[e]n situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación”²⁷⁶. Los Estados partes han invocado esta disposición para suspender el derecho a la libertad de circulación

y respuesta ante ellos, y la mitigación de los efectos negativos del cambio climático, que tenga en cuenta las cuestiones de género” (CEDAW/C/PHL/CO/7-8, párr. 9).

²⁷⁰ Véase, por ejemplo, Acuerdo de París, arts. 7, párr. 5, y 12. Véase también International Law Association, Sydney Declaration of Principles, resolución 6/2018, anexo, en International Law Association, *Report of the Seventy-Eighth Conference* (véase la nota 163*supra*), págs. 35 y ss., en especial pág. 38, principio 6, párr. 5.

²⁷¹ Véase información más general sobre la pertinencia de las obligaciones positivas en las situaciones de desastre en Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 12 (1999), relativa al derecho a una alimentación adecuada, párr. 15; observación general núm. 14 (2000), relativa al derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, párr. 40; y observación general núm. 15 (2002), relativa al derecho al agua, párr. 16 h).

²⁷² Como destaca el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 12 (1999), párr. 6, “los Estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre [...] incluso en caso de desastre natural o de otra índole”.

²⁷³ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 3 (1990), relativa a la índole de las obligaciones de los Estados partes, párr. 10.

²⁷⁴ Véase también el proyecto de artículo 11 del proyecto de artículos sobre la protección de las personas en caso de desastre, relativa al deber del Estado afectado de buscar asistencia externa (*Anuario... 2016*, vol. II (segunda parte), párr. 48).

²⁷⁵ Véase, por ejemplo, el artículo 12, párrafo 3, del Pacto, con respecto al derecho a la libertad de circulación y la libertad de elegir el lugar de residencia.

²⁷⁶ Art. 4, párr. 1.

durante fases de emergencia en casos de desastre²⁷⁷. No obstante, las medidas de excepción tienen que ser no discriminatorias y proporcionadas y no deben durar más de lo que requieran estrictamente las circunstancias²⁷⁸. Así pues, las excepciones permanentes o absolutas serían inadmisibles incluso en el caso de la elevación del nivel del mar.

5. La protección de las personas en situación de vulnerabilidad en el contexto de la elevación del nivel del mar y el principio de no discriminación

222. El proyecto de artículo 6 del proyecto de artículos sobre la protección de las personas en caso de desastre dispone lo siguiente: “La respuesta a los desastres se llevará a cabo de conformidad con los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad, y sobre la base de la no discriminación, teniendo en cuenta las necesidades de los especialmente vulnerables”²⁷⁹. Esta formulación tiene un doble significado. En primer lugar, establece la necesidad positiva de respetar el derecho de los grupos especialmente vulnerables a que se tengan en cuenta sus necesidades especiales de protección y asistencia, como elemento necesario del respeto y la protección de sus derechos humanos. En segundo lugar, deja claro que el principio humanitario de no discriminación no debe entenderse de forma que excluya la posibilidad de la “discriminación positiva”, cuando proceda, posición que se refleja en la inclusión de la fórmula “teniendo en cuenta las necesidades de los especialmente vulnerables”²⁸⁰.

223. En el memorando de la Secretaría, además de señalarse que el proyecto de artículos sobre la protección de las personas en caso de desastre es pertinente en el contexto de la protección de determinados grupos vulnerables, se menciona que la difícil situación de las personas vulnerables también se aborda en el proyecto de artículos sobre la expulsión de extranjeros²⁸¹.

224. La fórmula utilizada para describir a las personas y grupos vulnerables varía ligeramente en función del contexto jurídico. Mientras que, en trabajos anteriores de la Comisión y en instrumentos existentes sobre protección en caso de desastre, se ha utilizado la expresión “grupos especialmente vulnerables”, en el contexto de los marcos climáticos se emplean los términos “grupos, comunidades y ecosistemas vulnerables” y “personas en situaciones de vulnerabilidad” (o “personas en situaciones vulnerables”), este último en relación con los derechos humanos²⁸². La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos también emplea la expresión “situaciones vulnerables” en sus mensajes clave sobre los derechos humanos, el cambio climático y la migración, entre otras cosas en relación con la necesidad de proteger los derechos humanos de las personas que se encuentran en situaciones especialmente vulnerables²⁸³. De manera análoga, el Consejo de Derechos Humanos usa la expresión “personas en situación de vulnerabilidad” en su resolución 47/24²⁸⁴, como también lo hace el Secretario General en el informe presentado al Consejo en cumplimiento de esa resolución, relativo a los efectos del cambio climático en los derechos humanos de las personas en situación de vulnerabilidad²⁸⁵.

²⁷⁷ Véase, por ejemplo, Guatemala, notificación del depositario C.N.839.2016.TREATIES-IV.4, 30 de septiembre de 2016.

²⁷⁸ Véase Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 29 (2001).

²⁷⁹ *Anuario...* 2016, vol. II (segunda parte), párr. 48.

²⁸⁰ *Ibid.*, párr. 49, párrafo 7) del comentario al proyecto de artículo 6.

²⁸¹ A/CN.4/768, párrs. 38 a 40. Véase *Anuario...* 2014, vol. II (segunda parte), párr. 44.

²⁸² Véanse Acuerdo de París y Pacto de Glasgow por el Clima (FCCC/PA/CMA/2021/10/Add.1).

²⁸³ ACNUDH, “OHCHR’s key messages on human rights, climate change and migration”, en <https://www.ohchr.org/en/climate-change/human-rights-climate-change-and-migration>.

²⁸⁴ Resolución 47/27 del Consejo de Derechos Humanos, de 14 de julio de 2021.

²⁸⁵ A/HRC/50/57.

225. La vulnerabilidad en el contexto del cambio climático y la elevación del nivel del mar puede analizarse en niveles que se entrecruzan. En primer lugar, ciertas zonas pueden estar especialmente expuestas a peligros relacionados con el clima. En el caso de la elevación del nivel del mar, los pequeños Estados insulares de baja altitud y los atolones están especialmente expuestos a riesgos, junto con las zonas costeras bajas, los deltas y las comunidades árticas. La vulnerabilidad a la exposición —el primer nivel de vulnerabilidad— puede verse agravada o reducida por la intersección de otros niveles de vulnerabilidad que influirán en el grado de riesgo de los efectos para la población afectada.

226. En cuanto al segundo nivel de vulnerabilidad, algunos países o agrupaciones regionales serán más vulnerables que otros debido a la intersección del desarrollo socioeconómico, la desigualdad, la marginación, patrones históricos y actuales como el colonialismo, los problemas de gobernanza, el acceso limitado a recursos o servicios básicos y los conflictos violentos. Por otro lado, los mismos factores pueden contribuir a una reducción de la vulnerabilidad, por ejemplo aumentando la capacidad de adaptación.

227. Así, un mismo nivel de exposición no conllevará necesariamente el mismo riesgo de repercusiones en todos los países o regiones que se encuentren expuestos. Por ejemplo, entre las pequeñas islas o atolones, los pequeños Estados insulares en desarrollo son los más vulnerables a los efectos de la elevación del nivel del mar, en parte por la falta de capacidad de adaptación a los efectos negativos o de amortiguación de estos. Dentro de los países o agrupaciones regionales, algunos grupos serán más vulnerables que otros. Por ejemplo, allí donde buena parte de los medios de subsistencia son sensibles al clima (por ejemplo, pequeños agricultores, ganaderos, comunidades pesqueras) la vulnerabilidad es mayor²⁸⁶. Del mismo modo, los grupos Indígenas son muy vulnerables. Esta vulnerabilidad puede deberse a una serie de factores, como la desigualdad o la discriminación dentro del Estado, una historia de colonialismo, problemas de exclusión o desventajas sociales o económicas, tipo de medio de vida o fuente de ingresos o ubicación (es decir, las comunidades rurales pueden sufrir vulnerabilidades particulares).

228. Por último, debido a las vulnerabilidades personales, algunas personas, entre ellas las pertenecientes a grupos muy vulnerables, estarán más expuestas que otras debido a factores como la raza, el género, la religión, la edad, la etnia, la condición de indígena, la situación socioeconómica, la discapacidad, la educación y la clase social.

229. En 2022, en el informe del Secretario General antes mencionado, presentado al Consejo de Derechos Humanos en cumplimiento de la resolución 47/24, relativo a los efectos del cambio climático en los derechos humanos de las personas en situación de vulnerabilidad, se afirmaba lo siguiente:

Entre las personas que corren un riesgo desproporcionado de sufrir los efectos adversos del cambio climático se encuentran los pueblos indígenas, las comunidades locales, los campesinos, los migrantes, los niños, las mujeres, las personas con discapacidad, las personas que viven en pequeños Estados insulares en desarrollo y en países menos adelantados, así como en condiciones caracterizadas por la escasez de agua, la desertificación, la degradación de las tierras y la sequía, y otras personas en situación de vulnerabilidad que podrían quedarse atrás. Los efectos del cambio climático pueden variar en función de diversos factores, como la geografía, la pobreza, la edad, el género, el sexo, la discapacidad, la situación migratoria, la religión, la raza y el origen cultural o

²⁸⁶ Resumen para responsables de políticas, en Intergovernmental Panel on Climate Change, *Climate Change 2022* (véase la nota 155 *supra*), párr. B.2.4.

étnico. Especialmente en el caso de las personas en situación de vulnerabilidad, múltiples formas de discriminación, como el racismo, el sexismo y el clasismo pueden combinarse, superponerse y converger²⁸⁷.

230. La Comisión, en el contexto del proyecto de artículo 6 del proyecto de artículos sobre la protección de las personas en caso de desastre, decidió no incluir una lista de grupos vulnerables en el propio proyecto de artículo para reconocer la naturaleza relativa de la vulnerabilidad y la necesidad de una categoría abierta. Lo mismo parece aconsejable en el contexto actual, sobre todo teniendo en cuenta el carácter complejo y cambiante de la vulnerabilidad ante el cambio climático en general, y ante la elevación del nivel del mar en particular, así como la necesidad de mantener una actitud receptiva ante los descubrimientos científicos que se van produciendo.

231. Tal y como reconoció la Comisión en su comentario a ese proyecto de artículo, se deben tener en cuenta las necesidades específicas de protección y asistencia de las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad, y la satisfacción de dichas necesidades en forma de discriminación positiva no contradice el principio humanitario de no discriminación. La Comisión entendió la referencia a “teniendo en cuenta” en un sentido amplio, “a fin de abarcar también, entre otras cosas, la accesibilidad a información y la participación de la comunidad, incluida la intervención de los grupos vulnerables en la concepción, la aplicación, supervisión y evaluación, y la asistencia en caso de desastre, así como en la preparación ante la posibilidad de un desastre”²⁸⁸.

232. Las obligaciones de los Estados de abstenerse de toda discriminación, tanto directa como indirecta²⁸⁹, a fin de prevenir la discriminación, proteger contra ella, proporcionar recursos jurídicos²⁹⁰ y adoptar medidas positivas para abordar sus causas estructurales a través de medidas especiales, como la “acción afirmativa”, destinadas a garantizar el logro de la igualdad sustantiva²⁹¹ *de facto*, son especialmente

²⁸⁷ [A/HRC/50/57](#), párr. 4.

²⁸⁸ *Anuario... 2016*, vol. II (segunda parte), párr. 49, párrs. 7) y 8) del comentario al proyecto de artículo 6.

²⁸⁹ En el comentario al principio marco 3 de los principios marco sobre los derechos humanos y el medio ambiente ([A/HRC/37/59](#), anexo, párrs. 8 y 9), el Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible señaló lo siguiente:

En el contexto ambiental, la discriminación directa puede incluir, por ejemplo, el hecho de no garantizar que los miembros de grupos desfavorecidos tengan el mismo acceso que los demás a la información sobre cuestiones medioambientales, a participar en la adopción de decisiones relacionadas con el medio ambiente o a interponer recursos por daños ambientales. [...] La discriminación indirecta puede surgir, por ejemplo, cuando ciertas medidas que repercuten negativamente en los ecosistemas, como las concesiones mineras y madereras, producen efectos desproporcionadamente graves en comunidades que dependen de los ecosistemas.

²⁹⁰ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 2; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 2; Convención sobre los Derechos del Niño, art. 2; Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, art. 2; Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, arts. 1 y 2; Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, art. 2.

²⁹¹ Varios países afectados ya han dado pasos importantes en ese sentido. Por ejemplo, en 2017, el Gobierno de Fiji destacó las medidas que había adoptado en el ámbito local, entre ellas el establecimiento de un centro de formación regional para mujeres, a fin de empoderar a las mujeres rurales como agentes de cambio en la construcción de un Fiji más resiliente al clima y la elaboración de planes de relocalización que respondan a las cuestiones de género y tengan en cuenta las necesidades de las mujeres ([CEDAW/C/SR.1578](#), párr. 8). La política nacional sobre el cambio climático (2018-2030) incluye el objetivo de desarrollo sostenible 5, relativo a la igualdad de género, que tiene por finalidad empoderar a las mujeres mediante la adopción de un enfoque global de la economía (véase Banco Asiático de Desarrollo, *Women's Resilience in Fiji: How Laws and Policies Promote Gender Equality in Climate Change and Disaster Risk*

importante en el contexto de la elevación del nivel del mar porque, como se reconoce ampliamente, las crisis ambientales exacerban las vulnerabilidades y la discriminación preexistentes y se entrecruzan con las desigualdades sociales de clase, género y raza²⁹². Además, debido a la pobreza, la discriminación y la marginación sistémica, los grupos, las comunidades y las personas podrían encontrarse en peores condiciones para anticiparse y responder al cambio ambiental, con lo que se produciría la paradoja de que quienes sean especialmente vulnerables, como las personas con discapacidad o con enfermedades crónicas y las personas mayores, así como las comunidades más pobres y marginadas, podrían ser las que tengan menos posibilidades de desplazarse. En una línea similar, la Relatora Especial sobre la violencia contra las mujeres y las niñas, sus causas y consecuencias, en el informe que presentó a la Asamblea General en 2022, hace una evaluación crítica de cómo los riesgos del cambio climático afectan de forma desproporcionada a mujeres y niñas. La Relatora Especial advierte de que la intensificación de los efectos de la elevación del nivel del mar podría agudizar la desigualdad de género, ya que el cambio climático agrava “todos los tipos de violencia de género contra las mujeres y las niñas, que se ven exacerbados por los sistemas jurídicos y las estructuras de gobierno discriminatorios y por la distribución desigual del poder, lo que, a su vez, limita las vías de participación”, y de que ciertos grupos de mujeres, como las mujeres mayores, las adolescentes y las mujeres con discapacidad, están más expuestas al riesgo debido a las vulnerabilidades interseccionales²⁹³. La interseccionalidad también puede convertirse en un problema cuando las poblaciones afectadas sufren discriminación por su origen étnico, nacional o social cuando deciden emigrar a otros países para hacer frente a los efectos de la elevación del nivel del mar, o si se ven obligadas a hacerlo porque su lugar de residencia habitual se ha vuelto inhabitable²⁹⁴.

6. El principio de no devolución en el contexto de la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar

233. Como se señala en el segundo documento temático²⁹⁵, las obligaciones de no devolución son especialmente pertinentes para la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar. Cuando esas personas reúnan los requisitos para obtener el reconocimiento de la condición de refugiado, estarán protegidas contra la devolución en virtud del artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados con sujeción a las excepciones previstas en este. No obstante, es probable

Management (Manila, 2022)). En Kiribati, la Ley de Gestión del Riesgo de Desastres y Cambio Climático de 2019 incorpora las necesidades de las mujeres, los niños y las personas con discapacidad (A/HRC/44/15, párr. 10). Las Islas Marshall aprobaron en 2019 la Ley de Igualdad de Género para lograr la participación de las mujeres y un desarrollo que responda a las cuestiones de género. En 2018 se aprobó la política nacional de incorporación de la perspectiva de género de Palau (2018-2023). En Samoa, la política de género y gestión del riesgo de desastres se centra en la participación de las mujeres en todas las fases de la gestión del riesgo de desastres. Vanuatu adoptó medidas clave en materia de política de género que incluían la política nacional de igualdad de género (2015-2019).

²⁹² El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, por ejemplo, abordó el complejo nexo entre mujer y medio ambiente con la aprobación de su recomendación general núm. 34 (2016), en la que se establecía un vínculo significativo entre los derechos de las mujeres rurales y la degradación ambiental, y de su recomendación general núm. 37 (2018), sobre las dimensiones de género de la reducción del riesgo de desastres en el contexto del cambio climático. Varios relatores especiales también han abordado la cuestión (véanse A/HRC/49/53, A/77/549 y A/HRC/52/33).

²⁹³ A/77/136, párrs. 23, 48, 53 y 54.

²⁹⁴ Véanse también, con respecto a estas cuestiones, el informe final del Comité sobre el Derecho Internacional y la Elevación del Nivel del Mar de la Asociación de Derecho Internacional, de próxima publicación (se presentará en la 81ª Conferencia, que se celebrará en Atenas del 25 al 28 de junio de 2024).

²⁹⁵ A/CN.4/752, párr. 252 b).

que esos casos no sean la norma, ya que las personas desplazadas por el cambio climático en general, y por la elevación del nivel del mar en particular, no cumplen, en principio, los criterios establecidos en el artículo 1, párrafo A.2), de la Convención²⁹⁶.

234. Sin embargo, la prohibición de la expulsión o el traslado forzoso de personas a territorios en los que haya razones fundadas para creer que correrían riesgo de sufrir daños irreparables está bien establecida tanto en el derecho internacional positivo como en el consuetudinario. Por un lado, las obligaciones de no devolución pueden surgir en virtud de diversos regímenes jurídicos, para proteger a las personas, independientemente de su condición, de ser trasladadas a cualquier territorio en el que su vida o su libertad puedan verse amenazadas por el riesgo de ser víctimas de torturas y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes²⁹⁷, desapariciones forzadas²⁹⁸, crímenes de lesa humanidad²⁹⁹ o cualquier otra violación grave de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario³⁰⁰.

235. Diversas cortes, tribunales y órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos también han reconocido la existencia de un deber de no expulsión o devolución como elemento implícito de ciertos derechos, junto con las obligaciones generales de proteger y hacer efectivos los derechos humanos³⁰¹. Esto les ha permitido ampliar aún más las obligaciones de no devolución para abarcar otras formas de malos tratos, como la violencia de género³⁰², la denegación del derecho a un juicio

²⁹⁶ Según el artículo 1, párrafo A.2), de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, modificada por su Protocolo, el término “refugiado” se aplica a:

[c]ualquier persona que [...] debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

²⁹⁷ Convención contra la Tortura, art. 3, y Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (Cartagena de Indias, 9 de diciembre de 1985), Organización de los Estados Americanos (OEA), *Treaty Series*, núm. 67, art. 13.

²⁹⁸ Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (Nueva York, 20 de diciembre de 2006), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2716, núm. 48088, pág. 3, art. 16, párr. 1).

²⁹⁹ Proyecto de artículo 5, párr. 1, del proyecto de artículos sobre la prevención y el castigo de los crímenes de lesa humanidad (A/74/10, párr. 44).

³⁰⁰ Convenio de Ginebra relativo a la Protección debida a las Personas Civiles en Tiempo de Guerra (Cuarto Convenio) (Ginebra, 12 de agosto de 1949), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 75, núm. 973, pág. 287, art. 45. El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) también ha interpretado que el artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra incluye implícitamente una obligación de no devolución. Véase Comité Internacional de la Cruz Roja, “commentary (2016) to the First Geneva Convention, art. 3” (en <https://ihl-databases.icrc.org/es/ihl-treaties>), párrs. 708 a 716.

³⁰¹ Véanse, por ejemplo, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Soering v. the United Kingdom* (1989) demanda núm. 14038/88, sentencia de 7 de julio de 1989, párr. 82; Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Jabari v. Turkey*, demanda núm. 40035/98, sentencia de 11 de julio de 2000, párr. 50; y Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Familia Pacheco Tineo vs. Estado Plurinacional de Bolivia*, sentencia (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), 25 de noviembre de 2013, párr. 135. El Comité de Derechos Humanos llegó a una conclusión similar en el caso *Kindler c. el Canadá* (CCPR/C/48/D/470/1991), en el que determinó que un Estado parte en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos podía incumplir lo dispuesto en este si trasladaba a personas a otra jurisdicción en la que sus derechos en virtud del Pacto corrían el riesgo de ser vulnerados.

³⁰² Comité contra la Tortura, *Njamba y Balikosa c. Suecia* (CAT/C/44/D/322/2007), párr. 9.5; Comité de Derechos Humanos, *Kaba y Kaba c. el Canadá* (CCPR/C/98/D/1465/2006), párr. 10.1; y Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, recomendación general núm. 32 (2014), párr. 23.

imparcial³⁰³, la pena de muerte³⁰⁴ y el confinamiento prolongado en condiciones inhumanas³⁰⁵. También se han aplicado obligaciones de no devolución en relación con violaciones graves de los derechos económicos, sociales y culturales, por ejemplo cuando existe riesgo de que la persona quede expuesta a condiciones de vida degradantes³⁰⁶ o no se disponga de tratamientos médicos específicos para personas con enfermedades graves³⁰⁷. Además, se ha proporcionado un nivel adicional de protección sobre la base del interés superior del niño, de manera que los Estados deben abstenerse de trasladar a niños cuando haya razones fundadas para creer que existe un riesgo real que pueda afectar a sus derechos fundamentales³⁰⁸. La devolución indirecta, es decir, el traslado a un tercer país desde el que la persona pueda ser trasladada a un territorio en el que cabría la posibilidad de que sufriera malos tratos, está igualmente prohibida³⁰⁹.

236. En consecuencia, la prohibición de devolución en virtud del derecho internacional de los derechos humanos puede ofrecer un sólido resguardo para las personas que se ven desplazadas por la elevación del nivel del mar, especialmente cuando sus derechos corren el riesgo de ser violados tras el traslado. Esa fue la conclusión a la que llegó el Comité de Derechos Humanos en el caso *Teitioti c. Nueva Zelandia*³¹⁰. Como se mencionó en el segundo documento temático³¹¹, el caso se refería a una comunicación presentada por Ioane Teitioti, un ciudadano de Kiribati que había solicitado asilo en Nueva Zelandia, alegando que los graves efectos del cambio climático en su país amenazaban los derechos que lo asistían en virtud del artículo 6, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, lo que impedía su devolución obligatoria. Aunque el Comité concluyó finalmente que la expulsión de Teitioti a Kiribati ordenada por el Estado parte no violaba el Pacto, reconoció que cuando los efectos del cambio climático (incluida la elevación del nivel del mar) en los Estados receptores podían exponer a las personas a la violación de sus derechos dimanantes de los artículos 6 (derecho a la vida) y 7 (derecho a no ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes) del Pacto, entraban en juego las obligaciones de no devolución del Estado de origen³¹². Además, el Comité señaló que, dado que el riesgo de que todo un país quedara sumergido bajo el agua era tan extremo, las condiciones de vida en tal país podían volverse incompatibles con el derecho a una vida digna antes de que ese riesgo se materializara³¹³.

³⁰³ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Othman (Abu Qatada) v. the United Kingdom*, demanda núm. 8139/09, sentencia de 17 de enero de 2012, párrs. 235 y 258.

³⁰⁴ Véase Comité de Derechos Humanos, *Judge c. el Canadá* (2003) (CCPR/C/78/D/829/1998); y Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Wong Ho Wing vs. Perú*, sentencia (excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas), 30 de junio de 2015, párr. 134.

³⁰⁵ Por ejemplo, Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 20 (1992), párr. 6.

³⁰⁶ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *M.S.S. v Belgium and Greece*, demanda núm. 30696/09, sentencia, 21 de enero de 2011, párr. 367.

³⁰⁷ Véase Comité de Derechos Humanos, *C. c. Australia* (CCPR/C/76/D/900/1999); y Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Paposhvili v Belgium*, demanda núm. 41738/10, sentencia de 13 de diciembre de 2016, párr. 168.

³⁰⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, opinión consultiva OC-21/14, sobre derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional (solicitada por la Argentina, el Brasil, el Paraguay y el Uruguay), 19 de agosto de 2014, párr. 229; y Comité de los Derechos del Niño, observación general núm. 6 (2005), párr. 27.

³⁰⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, opinión consultiva OC-21/14 (véase la nota 308 *supra*), párr. 212.

³¹⁰ CCPR/C/127/D/2728/2016.

³¹¹ A/CN.4/752, párrs. 375 a 382.

³¹² CCPR/C/127/D/2728/2016, párr. 9.11.

³¹³ *Ibid.*

237. Aunque el precedente sentado en el caso *Teitiota c. Nueva Zelandia* abrió nuevas vías para la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar, queda por ver si otros organismos internacionales adoptarán un enfoque similar, y si se podrá llegar a la misma conclusión en relación con las violaciones de otros derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales.

238. Además del deber de no expulsar ni trasladar, la prohibición de devolución en virtud del derecho internacional de los derechos humanos también incluye obligaciones positivas. Si bien los Estados deben abstenerse de exponer a las personas a un riesgo de daño irreparable trasladándolas a otro territorio, también se les pide que adopten medidas proactivas para prevenir ese resultado indeseable y para garantizar que se respeten otros derechos durante su estancia en el territorio del Estado. Estas pueden incluir, por ejemplo, el deber de realizar una evaluación de riesgos individualizada³¹⁴ o la obligación de admitir a quienes solicitan protección³¹⁵ e incluso de expedirles permisos de residencia temporales³¹⁶. También se exige a los Estados que adopten medidas de protección adecuadas contra la detención arbitraria y los actos de agentes no estatales que puedan conducir a la devolución. En última instancia, quizá resulte necesario un conjunto adicional de medidas positivas en función de los derechos protegidos por las obligaciones de no devolución³¹⁷.

239. Como se señala en el memorando de la Secretaría³¹⁸, puesto que una interpretación más amplia del principio de no devolución incluye también la expulsión, el proyecto de artículos sobre la expulsión de extranjeros resulta igualmente de especial relevancia para el tema que se examina.

7. Las directrices del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular y otros instrumentos de derecho indicativo pertinentes para la protección de las personas desplazadas por la elevación del nivel del mar

240. El Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, entre otros, ha señalado que la migración debería constituir una importante estrategia de adaptación al cambio climático, que ha sido un mecanismo tradicional para adaptarse a los cambios del entorno y que, si se gestiona adecuadamente, puede ser una solución para hacer frente al cambio climático³¹⁹.

241. La aplicabilidad a las personas afectadas por la elevación del nivel del mar del derecho internacional relativo a los refugiados, los desplazados internos y los migrantes ya se planteó en el segundo documento temático³²⁰, y se analizaron instrumentos vinculantes, como la Convención de Kampala, y no vinculantes, como

³¹⁴ En esa evaluación se deben tener en cuenta tanto la situación general del Estado receptor como las circunstancias de la persona. Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, opinión consultiva OC-21/14 (véase la nota 308 *supra*), párr. 210; y Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Paposhvili v. Belgium* (véase la nota 307 *supra*), párr. 205. Véase también el proyecto de artículo 5, párr. 2, del proyecto de artículos sobre la prevención y el castigo de los crímenes de lesa humanidad (A/74/10, párr. 44).

³¹⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, opinión consultiva OC-25/18, sobre “La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el sistema interamericano de protección (interpretación y alcance de los artículos 5, 22.7 y 22.8, en relación con el artículo 1 a) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (solicitada por la República del Ecuador)”, 30 de mayo de 2018, párr. 190; y Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *M.K. and others v. Poland*, demandas núms. 40503/17, 42902/17 y 43643/17, sentencia de 23 de julio de 2020, párr. 178.

³¹⁶ Véase, por ejemplo, Comité contra la Tortura, *Aemei y otros c. Suiza* (CAT/C/18/D/34/1995).

³¹⁷ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Tarakhel v. Switzerland*, demanda núm. 29217/12, sentencia de 4 de noviembre de 2014, párr. 120.

³¹⁸ A/CN.4/768, párr. 53.

³¹⁹ A/77/189, párr. 38.

³²⁰ A/CN.4/752, párrs. 262 a 283.

el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular³²¹, el Pacto Mundial sobre los Refugiados³²², los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos y la Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a Través de Fronteras en el Contexto de Desastres y Cambio Climático de la Iniciativa Nansen³²³.

242. El segundo documento temático también llamaba la atención sobre otros documentos útiles, como la Declaración de Principios de Sídney sobre la Protección de las Personas Desplazadas en el Contexto de la Elevación del Nivel del Mar, de la Asociación de Derecho Internacional³²⁴. Otras iniciativas relevantes más recientes son, por ejemplo, los Principios sobre Movilidad Climática del Centro Kaldor³²⁵. Estos principios se basan en pruebas y en buenas prácticas. Las recomendaciones que figuran en ellos no son prescriptivas, no existe un enfoque único en lo que se refiere a la movilidad climática, sino que ofrecen un conjunto de herramientas que pueden adaptarse a circunstancias específicas. Los Principios del Centro Kaldor abarcan un amplio abanico de leyes, políticas y prácticas que pueden afectar tanto a quienes desean permanecer en sus hogares como a quienes se trasladan. Son holísticos, exhaustivos y adaptables, están interrelacionados y abordan todas las formas de movilidad —desplazamientos, migraciones, evacuaciones y relocalizaciones planificadas— e inmovilidad.

243. Partiendo del análisis del segundo documento temático³²⁶, esta sección se centra brevemente en el Pacto Mundial para la Migración. El Pacto Mundial es un acuerdo no vinculante negociado internacionalmente que se aprobó en 2018. Aborda la migración de manera holística, incluyendo a los desplazados por la elevación del nivel del mar de una manera innovadora en comparación con los acuerdos anteriores³²⁷. Contiene directrices pertinentes para los Estados y otras partes interesadas a la hora de abordar la migración climática, incluida la migración de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar.

244. El Pacto Mundial aborda específicamente la migración por motivos climáticos. La primera referencia aparece en el párrafo 2, donde se afirma que se apoya en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el Acuerdo de París y el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, entre otros instrumentos. La migración por motivos climáticos se reconoce además en los objetivos 2 y 5 del marco de cooperación, que se refieren expresamente a la elevación del nivel del mar entre otros efectos adversos del cambio climático³²⁸. Además, el objetivo 23 aborda la necesidad de cooperación internacional, que se analiza más adelante.

245. El objetivo 2 consiste en minimizar los factores adversos y estructurales que obligan a las personas a abandonar su país de origen, y el cambio climático está reconocido como un importante impulsor de la migración. En el Pacto Mundial, los Estados se comprometen a velar por que el deterioro del entorno no obligue a las

³²¹ Resolución 73/195 de la Asamblea General, anexo.

³²² A/73/12 (Part II), mencionado por la Asamblea General en su resolución 73/151, de 17 de diciembre de 2018.

³²³ Iniciativa Nansen, *Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas* (véase la nota 162 *supra*).

³²⁴ Resolución 6/2018, anexo, en International Law Association, Report of the Seventy-Eighth Conference (véase la nota 163 *supra*), pág. 35.

³²⁵ Jane McAdam y Tamara Wood, Kaldor Centre for International Refugee Law, Universidad de Nueva Gales del Sur, “UNSW Law and Justice: Kaldor Centre Principles on Climate Mobility”, 16 de noviembre de 2023.

³²⁶ A/CN.4/752, párrs. 280 a 283.

³²⁷ Véase <https://disasterdisplacement.org/perspectives/the-global-compact-for-migration-a-breakthrough-for-disaster-displaced-persons-and-the-beginning-of-a-long-process/>.

³²⁸ Resolución 73/195 de la Asamblea General, anexo, párrs. 18 j) y 21 h).

poblaciones a recurrir a la migración irregular para buscar medios de subsistencia en otro lugar, por ejemplo promoviendo la aplicación del Acuerdo de París³²⁹, invirtiendo en la mitigación y adaptación frente al cambio climático³³⁰ y fortaleciendo los sistemas de alerta temprana³³¹.

246. En el apartado “Desastres naturales, efectos adversos del cambio climático y degradación ambiental”, se expone una serie de acciones que incluyen la intensificación de los análisis conjuntos y el intercambio de información³³², la formulación de estrategias de adaptación y resiliencia³³³, la integración de consideraciones relativas al desplazamiento en las estrategias de preparación para casos de desastre³³⁴, la armonización de enfoques y mecanismos para abordar la vulnerabilidad de las personas afectadas³³⁵ y la formulación de enfoques coherentes para encarar los desafíos que plantean los movimientos migratorios en el contexto de los desastres naturales, teniendo en cuenta también las recomendaciones pertinentes de los procesos consultivos liderados por los Estados³³⁶.

247. El reconocimiento específico que supone la inclusión de este apartado en el objetivo 2 supone un paso importante para hacer frente a la migración por motivos climáticos. Con el Pacto Mundial la comunidad internacional ha asumido por primera vez compromisos específicos no solo para hacer frente a casos de desastre y al cambio climático como impulsores de la migración, sino también para proteger a quienes se ven obligados a abandonar sus países a causa de esos fenómenos.

248. El objetivo 5 consiste en aumentar la disponibilidad y flexibilidad de las vías de migración regular, incluida la facilitación de la movilidad laboral y el trabajo decente. Se hace referencia de manera específica a los migrantes desplazados debido a desastres naturales y a los efectos adversos del cambio climático: entre las medidas previstas, cabe citar la elaboración o el aprovechamiento de prácticas nacionales o regionales existentes para la admisión o estancia de inmigrantes obligados a abandonar sus países de origen debido a desastres naturales repentinos y otras situaciones precarias³³⁷; y la cooperación para encontrar, desarrollar y reforzar soluciones para los migrantes que se vean obligados a abandonar sus países de origen, entre otras cosas, por los efectos adversos del cambio climático, como la elevación del nivel del mar, por ejemplo mediante opciones de reubicación planificada u obtención de visados en los casos en que les sea imposible adaptarse en su país de origen o regresar a él³³⁸.

249. El cambio climático también se menciona en el objetivo 23, que consiste en fortalecer la cooperación internacional y las alianzas mundiales para la migración segura, ordenada y regular. Para ello, se propone aumentar la cooperación internacional y regional a fin de acelerar la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en las zonas geográficas de donde sistemáticamente procede la migración irregular debido a la presencia de factores como el cambio climático y los desastres³³⁹. El principio de cooperación internacional se aborda más adelante.

³²⁹ *Ibid.*, párr. 18 a).

³³⁰ *Ibid.*, párr. 18 b).

³³¹ *Ibid.*, párr. 18 c).

³³² *Ibid.*, párr. 18 h).

³³³ *Ibid.*, párr. 18 i).

³³⁴ *Ibid.*, párr. 18 j).

³³⁵ *Ibid.*, párr. 18 k).

³³⁶ *Ibid.*, párr. 18 l).

³³⁷ *Ibid.*, párr. 21 g).

³³⁸ *Ibid.*, párr. 21 h).

³³⁹ *Ibid.*, párr. 39 b). Para consultar la Agenda 2030, véase la resolución 70/1 de la Asamblea General, de 25 de septiembre de 2015.

8. La aplicabilidad de la protección complementaria en el contexto del derecho de los refugiados a las personas afectadas por la elevación del nivel del mar

250. La protección complementaria se refiere a la protección que se ofrece, mediante la expedición de visados, a no ciudadanos respecto de los que existen obligaciones de no devolución pero que no reúnen los requisitos para que se les reconozca la condición de refugiado³⁴⁰. Desde la aprobación de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados en 1951, el principio de la no devolución ha crecido como concepto en el derecho internacional y ahora se incluye en los tratados internacionales de derechos humanos más allá del alcance de ese instrumento. Por ejemplo, en la Convención contra la Tortura se prohíben de manera expresa la devolución (art. 3), y el deber de no devolución con respecto al derecho a la vida está implícito en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (arts. 6 y 7) y otros tratados de derechos humanos³⁴¹. Aunque el derecho a la vida y el derecho a no ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos y degradantes son los principales derechos a los que se asocian las obligaciones de no devolución, pueden existir otros. Así pues, la protección complementaria sirve para proteger a los no ciudadanos que necesitan amparo frente a violaciones graves de los derechos humanos en sus países de origen, pero que no pueden alegar los motivos previstos en la Convención de 1951³⁴² para recibir protección, que son relativamente limitados.

251. Para solicitar protección complementaria con respecto al impacto ambiental, entre otros fenómenos de la elevación del nivel del mar, la prueba pertinente consiste en establecer cuál es el daño que probablemente sufrirá la persona a su regreso, lo que significa determinar si el Estado puede o está dispuesto a mitigar el daño. En general, parece que deben cumplirse varios criterios: el riesgo para la vida ha de ser real o inminente; el daño debe afectar personalmente al solicitante, no tratarse de una amenaza para la sociedad en su conjunto; aunque la contaminación ambiental, cuyos efectos a largo plazo sobre la salud están demostrados, puede constituir una amenaza de por sí, debe haber pruebas suficientes de que han llegado o llegarán al medio humano cantidades nocivas de contaminantes; un riesgo hipotético no supone una violación del derecho a la vida; y, si no existe un riesgo real ni inminente, los casos

³⁴⁰ Véase Erika Feller, Volker Türk y Frances Nicholson (eds.), *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection* (Cambridge, Cambridge University Press, 2003).

³⁴¹ Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 3; Convención sobre los Derechos del Niño, art. 6; Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Convenio Europeo de Derechos Humanos) (Roma, 4 de noviembre de 1950), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 213, núm. 2889, pág. 221, art. 2; Convención Americana sobre Derechos Humanos: "Pacto de San José de Costa Rica" (San José, 22 de noviembre de 1969), *ibid.*, vol. 1144, núm. 17955, pág. 123, art. 4; Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (Nairobi, 27 de junio de 1981), *ibid.*, vol. 1520, núm. 26363, pág. 217, art. 4; y Carta Árabe de Derechos Humanos, aprobada por la Cumbre de la Liga de los Estados Árabes en su 16º período ordinario de sesiones, celebrado en Túnez en mayo de 2004 (CHR/NONE/2004/40/Rev.1, para consultar una versión revisada y actualizada (Túnez, 22 y 23 de mayo de 2004), véase *Boston University International Law Journal*, vol. 24, núm. 2 (2006), pág. 147), art. 5. Las obligaciones de no devolución en relación con el derecho a la vida se reconocen en Comité de Derechos Humanos, *Ahani c. el Canadá*, CCPR/C/80 D/1051/2002 y Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 31 (2004), párr. 12. Véase también Comité de los Derechos del Niño, observación general núm. 6 (2005), párr. 27.

³⁴² Nicole Dicker y Joanna Mansfield, "Filling the protection gap: current trends in complementary protection in Canada, Mexico and Australia", *New Issues in Refugee Research*, artículo de investigación núm. 238 (Ginebra, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), 2012), pág. 2, en que se cita el documento de conferencia del Comité Permanente del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados sobre la protección internacional mediante formas complementarias de protección (2 de junio de 2005), en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2006/4192.pdf>, párr. 21.

en los que se cuestionen políticas públicas se considerarán inadmisibles. En lo que respecta a la protección sobre el derecho a la vida en el ámbito regional europeo, recogida en el artículo 2 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, es poco probable que las amenazas al derecho a la vida que tienen su origen en el cambio climático ayuden a un solicitante a obtener protección complementaria, ya que la vulneración del derecho y, por tanto, la protección complementaria, dependería del requisito de que el Estado de origen hubiera ofrecido una respuesta deficiente, en el sentido de que el daño ambiental hubiera sido causado o perpetrado por el Estado, y que la carga para actuar que a este se le imponga resulte razonable. Las reclamaciones basadas en el derecho a no ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes son igualmente difíciles de establecer en relación con la elevación del nivel del mar, ya que los requisitos de protección complementaria han quedado cuidadosamente delimitados, de forma que la falta de recursos de un Estado no se considera, de por sí, un motivo para conceder esa protección, salvo en las circunstancias más excepcionales.

252. Muchas de estas cuestiones pueden verse en el caso *Teitiota c. Nueva Zelanda*, antes comentado, en el que el tribunal nacional había rechazado la demanda de protección complementaria formulada por Teitiota, mientras que el Comité de Derechos Humanos reconoció, aunque no fuera el tema que se estaba dirimiendo, que cuando los efectos del cambio climático (incluida la elevación del nivel del mar) en los Estados receptores pueden exponer a las personas a la violación de sus derechos dimanantes de los artículos 6 (derecho a la vida) o 7 (derecho a no ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, entran en juego las obligaciones de no devolución de los Estados de origen³⁴³.

253. Así, mientras que la protección complementaria puede proporcionar una vía para la concesión de asilo a los solicitantes que no cumplan los requisitos establecidos en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, este mecanismo no parece proporcionar actualmente una solución convincente para el socorro de los desplazados debido a la elevación del nivel del mar. No obstante, podría convertirse en una vía más prometedora, aunque todavía limitada, cuando los efectos de la elevación del nivel del mar se materialicen y exista un riesgo real de violación del derecho a la vida, el derecho al respeto de la integridad personal u otros derechos.

254. Se han adoptado definiciones más amplias del término “refugiado” a nivel regional en la Convención de la Organización de la Unidad Africana por la que se Regulan los Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados en África y en la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, lo que aumenta las posibilidades de que se reconozca la condición de refugiado y se apliquen las correspondientes protecciones a las personas desplazadas por el cambio climático, incluidas las que se vean afectadas por la elevación del nivel del mar³⁴⁴.

255. En el memorando de la Secretaría se señala que la Comisión, en sus trabajos sobre la expulsión de extranjeros, también utilizó una definición más amplia de refugiados³⁴⁵.

³⁴³ CCPR/C/127/D/2728/2016, párr. 9.11.

³⁴⁴ A/77/189, párr. 20. Convención de la Organización de la Unidad Africana por la que se Regulan los Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados en África (Addis Abeba, 10 de septiembre de 1969), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1001, núm. 14691, pág. 45.

³⁴⁵ A/CN.4/768, párr. 80.

9. La expedición de visados humanitarios y otras políticas administrativas similares para la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar

256. Las vías humanitarias son un conjunto de políticas y medidas administrativas, que incluyen la concesión de visados humanitarios, adoptadas por los Estados para agilizar los procesos de inmigración y proporcionar rutas más seguras a determinadas personas que buscan protección internacional. También se utilizan para facilitar la admisión y estancia de personas desplazadas a causa de la violencia armada, disturbios civiles, ocupación extranjera³⁴⁶, y terremotos, inundaciones y otros desastres³⁴⁷, especialmente en caso de desplazamientos masivos. No obstante, en la práctica la aplicación de estas medidas varía considerablemente. Por ejemplo, aunque los visados humanitarios suelen ser expedidos por las autoridades consulares y diplomáticas antes de la admisión en el Estado de acogida, también se pueden conceder a las personas a su llegada, o simplemente se puede dispensar a esas personas de los requisitos relacionados con la obtención de un visado.

257. Además, cuando se convierten en permisos especiales, las vías humanitarias pueden ayudar a regularizar la estancia de personas que, aunque no tengan la posibilidad de optar al reconocimiento de la condición de refugiado, no pueden ser devueltas a sus países de nacionalidad o de residencia habitual. Esas medidas permiten a las personas ejercer derechos básicos y fundamentales, lo que a su vez contribuye a evitar la marginación y la exclusión social. También pueden promover la reagrupación familiar de los inmigrantes y ayudar a hacer efectivo el derecho a la vida familiar y el interés superior del niño.

258. Varios Estados han adoptado esas políticas de diferentes formas, entre ellos la Argentina³⁴⁸, Australia³⁴⁹, Austria³⁵⁰, Bolivia (Estado Plurinacional de)³⁵¹, el Brasil³⁵², Colombia³⁵³, Costa Rica³⁵⁴, Croacia³⁵⁵, el Ecuador³⁵⁶, Finlandia³⁵⁷, Francia³⁵⁸,

³⁴⁶ Estados como la Argentina, el Brasil, Francia y Suiza cuentan con programas de visados humanitarios que facilitan el acceso de los refugiados y los solicitantes de asilo de la República Árabe Siria (ACNUR, “Global responsibility sharing: through pathways for admission of Syrian refugees”, 23 de marzo de 2016, pág. 8). Asimismo, varios Estados miembros de la Unión Europea, el Reino Unido y los Estados Unidos han adoptado programas de admisión por motivos humanitarios para agilizar la entrada y estancia de refugiados y solicitantes de asilo ucranianos.

³⁴⁷ Por ejemplo, tras el terremoto de Haití de 2010 y el posterior brote de cólera, varios países de América Latina expidieron visados humanitarios a ciudadanos haitianos. Más adelante se adoptarían medidas similares en relación con los nacionales de la República Bolivariana de Venezuela, que, en principio, no podían beneficiarse de la protección dispensada a los refugiados.

³⁴⁸ Decreto núm. 616/2010, de 6 de mayo de 2010, de Reglamentación de la Ley de Migraciones (Ley núm. 25.871) y sus modificaciones, anexo, art. 23 m).

³⁴⁹ Reglamento de Migración de 1994, compilación núm. 251, vol. 1 (20 de diciembre de 2023, anexo 1, puntos 1223C y 1402).

³⁵⁰ Ley Federal de Concesión de Asilo (Ley de Asilo de 2005), 23 de diciembre de 2020, art. 3 a).

³⁵¹ Ley de Migración (Ley núm. 370), de 8 de mayo de 2013, art. 30, párr. 4.

³⁵² Ley de Migración (Ley núm. 13.445), de 24 de mayo de 2017, art. 14 c).

³⁵³ Resolución núm. 1272, de 28 de julio de 2017, por la cual se implementa el Permiso Especial de Permanencia (PEP) creado mediante la resolución 5797, del 25 de julio de 2017, del Ministerio de Relaciones Exteriores, y se establece el procedimiento para su expedición a los nacionales venezolanos.

³⁵⁴ Ley General de Migración y Extranjería (Ley núm. 8764), de 1 de septiembre de 2009, arts. 6 párr. 6, y 94, párr. 12.

³⁵⁵ Ley de reforma de la Ley Protección Internacional y Temporal, 1 de enero de 2018, art. 3, párr. 1.

³⁵⁶ Ley Orgánica de Movilidad Humana, 6 de febrero de 2017, arts. 57, 58 y 66, párr. 5.

³⁵⁷ Ley de reforma de la Ley de Extranjería (Ley núm. 301/2004, de 30 de abril de 2004), art. 52.

³⁵⁸ Orden núm. 2020-1733, de 16 de diciembre de 2020, relativa a la parte legislativa del Código de Entrada y Residencia de Extranjeros y del Derecho de Asilo, arts. L. 425-1 a L. 425-10.

Guatemala³⁵⁹, Honduras³⁶⁰, Italia³⁶¹, Jamaica³⁶², México³⁶³, Nicaragua³⁶⁴, Panamá³⁶⁵, el Perú³⁶⁶, Polonia³⁶⁷, Portugal³⁶⁸, la Federación de Rusia³⁶⁹, Suiza³⁷⁰ y el Uruguay³⁷¹.

259. No obstante, es importante subrayar que, dado que la admisión de extranjeros es una cuestión que, en principio, compete a la jurisdicción interna de los Estados, la expedición de visados humanitarios o la adopción de medidas administrativas similares que beneficien a los no nacionales no constituyen en sí mismas una obligación internacional³⁷².

260. Aunque las vías humanitarias se aplican normalmente de acuerdo con la legislación nacional del Estado en cuestión, se han realizado esfuerzos para coordinar la acción internacional al respecto. Por ejemplo, como se ha señalado antes, como parte de los compromisos normativos previstos en el Pacto Mundial para la Migración a fin de mejorar la disponibilidad de vías para la migración regular, una de las medidas establecidas en el Pacto Mundial es elaborar o aprovechar prácticas nacionales y regionales que permiten la admisión y estancia para los migrantes que se vean obligados a abandonar su país de origen debido a “desastres naturales repentinos y otras situaciones precarias”³⁷³. Esas prácticas deben incluir, por ejemplo, la concesión de “visados humanitarios, patrocinios privados, el acceso de los niños a la educación y permisos de trabajo temporales, mientras les sea imposible adaptarse en su país de origen o regresar a él”³⁷⁴. Además, con respecto a las personas que se ven obligadas a abandonar su país de origen debido a “desastres naturales de evolución lenta, los efectos adversos del cambio climático y la degradación ambiental, como la desertificación, la degradación de la tierra, la sequía y la subida del nivel del mar”³⁷⁵, el Pacto Mundial para la Migración prevé medidas que incluyen la cooperación a fin de encontrar, desarrollar y reforzar soluciones, como “opciones de reubicación planificada u obtención de visados” en los casos en que les sea imposible adaptarse en su país de origen o regresar a él³⁷⁶. Asimismo, el Pacto Mundial sobre los Refugiados se refiere a medidas destinadas a ayudar a las personas que se han visto obligadas a desplazarse a causa de desastres naturales, teniendo en cuenta las leyes nacionales y los instrumentos regionales aplicables, y prácticas como “la protección temporal y los acuerdos de estancia por razones humanitarias”, cuando proceda³⁷⁷.

261. En la misma línea, las iniciativas emprendidas en América Latina y el Caribe han ido reafirmando las buenas prácticas de la región a la hora de regular la concesión

³⁵⁹ Código de Migración (Decreto núm. 44-2016), de 18 de octubre de 2016, art. 68.

³⁶⁰ Ley de Migración y Extranjería (Decreto núm. núm. 208-2003), de 3 de marzo de 2004, art. 39, párr. 13.

³⁶¹ Decreto Legislativo núm. 142, de 18 de agosto de 2015, art. 17.

³⁶² Política de Refugiados, 11 de marzo de 2009, párrs. 12 a) iii) y 13 f).

³⁶³ Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, 27 de enero de 2011, art. 2, párr. IV.

³⁶⁴ Ley General de Migración y Extranjería (Ley núm. 761), 6 de julio de 2011, art. 220.

³⁶⁵ Decreto Ley núm. 3 de 2008, 22 de febrero de 2008, arts. 6, párr. 9, y 18.

³⁶⁶ Decreto Legislativo de Migraciones (Decreto Legislativo núm. 1350), de 7 de enero de 2017, art. 29, párr. 2 k).

³⁶⁷ Ley de Extranjería, 12 de diciembre de 2013, art. 16, párr. 4.

³⁶⁸ Ley núm. 23/2007, 4 de julio de 2007, art. 68.

³⁶⁹ Ley Federal núm. 114-FZ del Procedimiento de Salida y Entrada en la Federación de Rusia, 15 de agosto de 1996, art. 25, párr. 7.

³⁷⁰ Orden de entrada y concesión de visados (núm. 142.204), 15 de agosto de 2018, art. 4, párr. 2.

³⁷¹ Ley de Migración (Ley núm. 18.250), de 17 de enero de 2008, arts. 34, 43 y 44.

³⁷² Salvo, por ejemplo, cuando se exijan como medidas positivas derivadas de las obligaciones de no devolución.

³⁷³ Resolución 73/195 de la Asamblea General, anexo, párr. 21 g).

³⁷⁴ *Ibid.*, párr. 21 g)

³⁷⁵ *Ibid.*, párr. 21 h).

³⁷⁶ *Ibid.*, párr. 21 h).

³⁷⁷ A/73/12 (Part II), párr. 63.

de visados humanitarios a personas que no necesariamente cumplen los requisitos para el reconocimiento de la condición de refugiado, pero que, no obstante, necesitan protección internacional. Entre ellas figuran la Declaración y el Plan de Acción de México de 2004³⁷⁸ y, en particular, el programa regional de reasentamiento solidario que establecían, y la Declaración y el Plan de Acción del Brasil de 2014³⁷⁹.

262. Así, los acuerdos humanitarios podrían utilizarse para establecer vías regulares de admisión y estancia para personas afectadas por la elevación del nivel del mar, incluso antes de que sus comunidades resulten completamente inhabitables. Aunque los Estados pueden adaptar sus marcos jurídicos nacionales sobre admisión y estancia de no nacionales por motivos humanitarios para incluir a las personas que huyan de los efectos de la elevación del nivel del mar, se requieren soluciones más previsibles y coherentes basadas en la cooperación internacional. Esas soluciones podrían alcanzarse, por ejemplo, mediante la adopción de acuerdos de movilidad bilaterales y regionales, también para la migración laboral y la educación.

263. Un ejemplo es el tratado recientemente aprobado como parte de la Unión Falepili celebrado entre Australia y Tuvalu³⁸⁰, antes mencionado. El artículo 3, párrafo 1, de este tratado bilateral prevé una vía especial de movilidad humana para que los nacionales de Tuvalu se pueden trasladar a Australia a vivir, estudiar, trabajar y tener acceso a servicios públicos de salud y apoyo familiar.

10. Los instrumentos para evitar la apatridia en el contexto de la elevación del nivel del mar

264. La apatridia es desde hace tiempo motivo de preocupación internacional. El Convenio concerniente a Determinadas Cuestiones relativas a Conflictos de Leyes de Nacionalidad, firmado en 1930³⁸¹, el primer acuerdo multilateral diseñado para evitar los efectos de los conflictos positivos y negativos de las leyes de nacionalidad, incorporó compromisos normativos para evitar y reducir la apatridia³⁸². Aunque en el Convenio se reconocen limitaciones a la discrecionalidad de los Estados en materia de nacionalidad, estas se basan principalmente en aspectos que afectan a las relaciones entre Estados, y no a la protección de la persona como tal. En aquel momento, en el que no se prestaba atención a las personas en el plano internacional, la importancia de la nacionalidad se limitaba en gran medida al ejercicio de la protección diplomática, que se consideraba (y se sigue considerando) manifiestamente un derecho del Estado³⁸³. El régimen establecido por la Convención

³⁷⁸ Declaración y Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina (Ciudad de México, 16 de noviembre de 2004).

³⁷⁹ Declaración del Brasil: “Un marco de cooperación y solidaridad regional para fortalecer la protección internacional de las personas refugiadas, desplazadas y apátridas en América Latina y el Caribe” y Plan de Acción del Brasil: “Una hoja de ruta común para fortalecer la protección y promover soluciones sostenibles para las personas refugiadas, desplazadas y apátridas en América Latina y el Caribe dentro de un marco de cooperación y solidaridad” (Brasilia, 3 de diciembre de 2014).

³⁸⁰ Puede consultarse en <https://www.dfat.gov.au/geo/tuvalu/australia-tuvalu-falepili-union-treaty>.

³⁸¹ Convenio concerniente a Determinadas Cuestiones relativas a Conflictos de Leyes de Nacionalidad (La Haya, 12 de abril de 1930), Sociedad de Naciones, *Treaty Series*, vol. 179, núm. 4137, pág. 89.

³⁸² En el preámbulo se reconoce que el ideal hacia el cual deben dirigirse los esfuerzos de la humanidad en este ámbito es la abolición de todos los casos tanto de apatridia como de doble nacionalidad. Véase también el Protocolo especial sobre la apatridia (La Haya, 12 de abril de 1930), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2252, núm. 40153, pág. 435.

³⁸³ Como concluyó la Corte Permanente de Justicia Internacional en el caso *Mavrommatis Palestine Concessions*: “Al tomar el partido de uno de los suyos, al poner en movimiento en su favor la acción diplomática o la acción judicial internacional, ciertamente ese Estado hace valer su propio derecho, el derecho que tiene de hacer respetar en la persona de sus nacionales el

de La Haya de 1930 se complementaría posteriormente con el reconocimiento del derecho a una nacionalidad³⁸⁴, la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, de 1954, la Convención para Reducir los Casos de Apatridia, de 1961 (que tiene por objeto prevenir y reducir la apatridia a largo plazo), y diversos acuerdos regionales.

265. También conviene recordar que la Comisión, en el proyecto de artículo 8 del proyecto de artículos sobre la protección diplomática, de 2006, amplió el ámbito de aplicación de la protección diplomática para incluir a las personas apátridas y refugiadas, en un ejercicio de desarrollo progresivo del derecho internacional³⁸⁵.

266. Así, si en el pasado la falta de nacionalidad se consideraba una cuestión técnica que entraba en la esfera de los intereses de los Estados, hoy en día se reconoce ampliamente la intersección entre la apatridia y el ejercicio de los derechos humanos. Cuando la nacionalidad formal es un requisito previo para el ejercicio de determinados derechos humanos, la apatridia puede obstaculizar su pleno disfrute y efectividad. Esta interrelación ha quedado reafirmada en cierta medida por los tres tribunales regionales de derechos humanos. Por ejemplo, en el caso de las *Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos concluyó que los niños apátridas quedaban en un limbo legal, dado que no tenían una “personalidad jurídica” reconocida, ni acceso a derechos básicos en virtud de la Convención Americana sobre Derechos Humanos³⁸⁶. A una conclusión similar llegó la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos en el caso *Penessis v. United Republic of Tanzania*, en que señaló que el derecho a la nacionalidad era un aspecto fundamental de la dignidad de la persona humana³⁸⁷. En la misma línea, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos señaló en el asunto *Ramadan c. Malta* que una denegación arbitraria de la nacionalidad podía, en determinadas circunstancias, dar lugar a una violación del derecho a que se respete la vida privada y familiar³⁸⁸.

267. La apatridia también se ha examinado en relación con el derecho de los niños a adquirir una nacionalidad. En el caso *D. Z. c. los Países Bajos*, el Comité de Derechos Humanos llegó a la conclusión de que los Países Bajos habían violado el derecho de un niño a una nacionalidad, en virtud del artículo 24, párrafo 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al incluir en su inscripción en el registro civil la mención “nacionalidad desconocida”³⁸⁹. Según el Comité, esa medida le había impedido tener acceso a protección internacional como niño apátrida y lo había dejado sin perspectivas de obtener la nacionalidad neerlandesa³⁹⁰.

268. Como señaló la Comisión en uno de sus primeros informes sobre la cuestión³⁹¹, la apatridia suele ser producto de conflictos de leyes de nacionalidad, especialmente en relación con los criterios de *ius soli* y *ius sanguinis* para la adquisición de la

derecho internacional”. Véase Corte Permanente de Justicia Internacional, *Mavrommatis Palestine Concessions*, fallo núm. 2, 1924, *P.C.I.J.*, Serie A (núm. 2), pág. 12. Véase también el proyecto de artículo 2 del proyecto de artículos sobre la protección diplomática, *Anuario... 2006*, vol. II (segunda parte), párr. 49.

³⁸⁴ Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 15.

³⁸⁵ *Anuario... 2006*, vol. II (segunda parte), párr. 49.

³⁸⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana*, sentencia (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), 8 de septiembre de 2005, párr. 180.

³⁸⁷ Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, *Penessis v. United Republic of Tanzania*, demanda núm. 013/2015, sentencia (fondo y reparaciones), 28 de noviembre de 2019, párr. 87.

³⁸⁸ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Ramadan v. Malta*, demanda núm. 76136/12, sentencia de 21 de junio de 2016, párr. 84.

³⁸⁹ Comité de Derechos Humanos, *D. Z. c. los Países Bajos* (CCPR/C/130/D/2918/2016), párr. 8.5.

³⁹⁰ *Ibid.* Véase también Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 17 (1989), párr. 5.

³⁹¹ Véase *Yearbook... 1952*, vol. II, documento A/CN.4/50, pág. 3, anexo III, págs. 17 a 19.

nacionalidad por nacimiento, la privación de la nacionalidad, la sucesión de Estados y los cambios en la situación de los padres.

269. Como se expone en el segundo documento temático³⁹², aunque la elevación del nivel del mar puede dar lugar a un riesgo adicional de apatridia si, en el peor de los casos, un Estado pierde su condición de Estado junto con su territorio, las personas afectadas por la elevación del nivel del mar pueden llegar a ser apátridas mucho antes de que se produzca ese hecho o al margen de que ocurra. La falta de un estatuto jurídico específico para las personas desplazadas por los efectos del cambio climático, unida a las contradicciones entre leyes de nacionalidad de los países, puede provocar un riesgo real de apatridia para las personas que se ven obligadas a abandonar sus países de nacionalidad o residencia habitual debido a la elevación del nivel del mar. Por ejemplo, en virtud de las leyes de nacionalidad de algunos Estados, los niños pueden verse en la imposibilidad de adquirir la nacionalidad del país en el que nacieron debido a la situación migratoria irregular de sus padres. Del mismo modo, es posible que los padres no puedan transmitir su nacionalidad a sus hijos si su país de origen se rige por el principio de *ius soli* o alguna de sus variantes. Puede darse el caso de que las personas afectadas por la elevación del nivel del mar pierdan su nacionalidad al establecerse en un país extranjero, sin adquirir necesariamente la nacionalidad de este último. Por tanto, se trata de problemas reales que deben tenerse en cuenta a la hora de diseñar medidas de adaptación ante la elevación del nivel del mar³⁹³.

270. Con las medidas para evitar la apatridia en el contexto de la elevación del nivel del mar se deberían prever vías legales de admisión y estancia para las personas desplazadas a través de fronteras, así como la adaptación de leyes de nacionalidad y prácticas administrativas destinadas a evitar el riesgo de apatridia, por ejemplo impidiendo medidas discriminatorias, agilizando las inscripciones de nacimientos, aplicando procedimientos para la determinación de la condición de apátrida y facilitando la adquisición de la nacionalidad a las personas que, de otro modo, se convertirían en apátridas.

11. El principio de cooperación internacional como clave para garantizar la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar³⁹⁴

271. La esencia del principio de cooperación se encuentra en la Carta de las Naciones Unidas, en virtud de la cual uno de los propósitos de las Naciones Unidas es mantener la paz y la seguridad internacionales tomando medidas colectivas eficaces y realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario³⁹⁵. Los Estados han reiterado en numerosas ocasiones su compromiso con la cooperación internacional. En la Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional referentes a las Relaciones de Amistad y a la Cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, de 1970, se hace referencia a la cooperación como uno de los siete principios fundamentales del derecho internacional³⁹⁶. De hecho, la cooperación se ha planteado repetidamente como un imperativo mundial. En 2015, la cooperación internacional encontró su expresión en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, con la aprobación

³⁹² A/CN.4/752, párrs. 196, 200, 252, 398 y 419.

³⁹³ Véase, en general, Michelle Foster y otros, “The future of nationality in the Pacific: preventing statelessness and nationality loss in the context of climate change”, mayo de 2022.

³⁹⁴ Esta sección se basa en la labor del Comité sobre el Derecho Internacional y la Elevación del Nivel del Mar de la Asociación de Derecho Internacional, de la que también es miembro la Sra. Galvão Teles. Véase el informe final del Comité, de próxima publicación (se presentará en la 81ª Conferencia, que se celebrará en Atenas del 25 al 28 de junio de 2024).

³⁹⁵ Carta de las Naciones Unidas, Art. 1, párrs. 1 y 3.

³⁹⁶ Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General, de 24 de octubre de 1970, anexo.

por la Asamblea General de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en la que los Estados subrayaron la necesidad de cooperar en el camino hacia el desarrollo sostenible³⁹⁷. Los Estados volvieron a reconocer la necesidad de reforzar la cooperación internacional en 2020, coincidiendo con la conmemoración del 75º aniversario de las Naciones Unidas³⁹⁸.

272. El deber de cooperar para que el disfrute de los derechos humanos sea una realidad desempeña un papel cada vez más importante, sobre todo cuando los efectos del cambio climático socavan la capacidad de los Estados afectados para cumplir su obligación permanente de proteger y hacer efectivos los derechos. El deber de cooperar está firmemente establecido en el derecho internacional de los derechos humanos. La Declaración Universal de Derechos Humanos dispone que toda persona tiene derecho a “obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional [...] la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad” (art. 22) y a “un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos” (art. 28). En el artículo 2, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se establece que cada uno de los Estados partes se compromete a “adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados [...] la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”. El Pacto se conlleva además las obligaciones de los Estados partes de cooperar en los ámbitos científico y cultural (art. 15, párr. 4) y de garantizar el derecho de toda persona a estar protegida contra el hambre (art. 11). Asimismo, se refiere a formas en las que se puede proporcionar asistencia y cooperación internacional, indicando así la acción positiva mínima en ese terreno.

273. La institucionalización de la cooperación internacional en el marco jurídico de las Naciones Unidas refleja un consenso sobre la centralidad de la cooperación en las relaciones jurídicas internacionales y confirma la existencia de un deber general de los Estados de colaborar entre sí. Además, en ámbitos especializados pertinentes del derecho internacional, como el derecho internacional relativo a los desastres, los acuerdos existentes proporcionan especificaciones del significado de esa cooperación³⁹⁹, entre otras el compromiso de intercambiar información y comunicarse con otros Estados y actores pertinentes⁴⁰⁰, lo que incluye transmitir alertas tempranas, y de proporcionar asistencia científica y técnica⁴⁰¹. Otro tipo de conducta cooperativa se refiere a los acuerdos para facilitar la dotación del personal, los suministros y el equipo de socorro necesarios, así como la prestación efectiva de ayuda una vez que se ha producido el desastre⁴⁰². Por lo que respecta a otros instrumentos en este terreno,

³⁹⁷ Resolución 70/1 de la Asamblea General.

³⁹⁸ Resolución 75/1 de la Asamblea General, de 21 de septiembre de 2020, párrs. 6 y 18.

³⁹⁹ Para consultar un análisis sobre el deber de cooperar, véase A/CN.4/652, párrs. 79 a 116.

⁴⁰⁰ Véanse, por ejemplo, Convenio de Tampere sobre el Suministro de Recursos de Telecomunicaciones para la Mitigación de Catástrofes y las Operaciones de Socorro en Casos de Catástrofe (Tampere, 18 de junio de 1998), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2296, núm. 40906, pág. 5; Convención sobre Asistencia en Caso de Accidente Nuclear o Emergencia Radiológica (Viena, 26 de septiembre de 1986), *ibid.*, vol. 1457, núm. 24643, pág. 133; y Convenio Marco de Asistencia en materia de Protección Civil (Ginebra, 22 de mayo de 2000), *ibid.*, vol. 2172, núm. 38131, pág. 213.

⁴⁰¹ Para consultar uno de los ejemplos más detallados a este respecto, véase Acuerdo de la ASEAN sobre Gestión de Desastres y Respuesta de Emergencia (Vientiane, 26 de julio de 2005), *ASEAN Documents Series 2005*, pág. 157, arts. 18 y 19.

⁴⁰² Para tener una visión general de las formas de cooperación en respuesta a casos de desastre, véase el proyecto de artículos sobre la protección de las personas en caso de desastre, y sus comentarios, en *Anuario... 2016*, vol. II (segunda parte), párrs. 48 y 49.

en el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, en particular, se destaca la importancia de la cooperación internacional⁴⁰³ y se afirma específicamente que “los países en desarrollo necesitan que se les proporcionen mejores medios de aplicación, incluidos recursos suficientes, sostenibles y oportunos, mediante la cooperación internacional y las alianzas mundiales para el desarrollo, y apoyo internacional continuado, con el fin de intensificar los esfuerzos que realizan para reducir el riesgo de desastres”⁴⁰⁴. Se destaca además la importancia del apoyo de las organizaciones internacionales, incluidas las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales y regionales, instituciones financieras internacionales y regionales y organismos donantes comprometidos con la reducción del riesgo de desastres, para la aplicación del Marco y sus prioridades⁴⁰⁵.

274. El proyecto de artículo 7 del proyecto de artículos sobre la protección de las personas en caso de desastre, titulado “Deber de cooperar”, dispone lo siguiente: “En la aplicación del presente proyecto de artículos, los Estados, según proceda, cooperarán entre sí, con las Naciones Unidas, con los componentes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, y con otros actores que presten asistencia”⁴⁰⁶.

275. Además de la relevancia de la cooperación internacional en el contexto de la protección de las personas en caso de desastre, el memorando de la Secretaría destaca otros temas en los que la Comisión ha trabajado anteriormente y que abordan más a fondo la cuestión de la cooperación internacional, también en situaciones de emergencia⁴⁰⁷.

276. En el contexto de la elevación del nivel del mar y sus repercusiones en la movilidad humana, ya mencionadas, cobra especial importancia el papel de la cooperación, tal y como destaca el Pacto Mundial para la Migración. Entre los objetivos del Pacto Mundial está el de “facilitar la migración segura, ordenada y regular, reduciendo la incidencia de la migración irregular y sus efectos negativos mediante la cooperación internacional”⁴⁰⁸ y “fomentar la cooperación internacional sobre la migración entre todas las instancias pertinentes, reconociendo que ningún Estado puede abordar la migración en solitario”⁴⁰⁹. Esa cooperación adopta diversas formas, incluidas las siguientes:

- a) La cooperación para aumentar las investigaciones, estudios y encuestas⁴¹⁰;
- b) La cooperación para minimizar los factores adversos y estructurales que obligan a las personas a abandonar su país de origen, por ejemplo:
 - i) Intensificando los análisis conjuntos y el intercambio de información;
 - ii) Preparando mecanismos de alerta temprana, planificación para imprevistos y planificación de evacuaciones;
 - iii) Armonizando y desarrollando enfoques para abordar la vulnerabilidad de las personas afectadas por desastres naturales velando por que tengan acceso a una asistencia humanitaria que satisfaga sus necesidades esenciales y por que se respeten plenamente sus derechos⁴¹¹;

⁴⁰³ Resolución 69/283 de la Asamblea General, anexo II, párrs. 38, 40, 41 y 46.

⁴⁰⁴ *Ibid.*, párr. 38.

⁴⁰⁵ *Ibid.*, párr. 48 b).

⁴⁰⁶ *Anuario... 2016*, vol. II (segunda parte), párr. 48.

⁴⁰⁷ A/CN.4/768, párrs. 81 a 120.

⁴⁰⁸ Resolución 73/195 de la Asamblea General, anexo, párr. 11.

⁴⁰⁹ *Ibid.*, párr. 7.

⁴¹⁰ *Ibid.*, párr. 17 k).

⁴¹¹ *Ibid.*, párr. 18 h), j) y k).

c) La cooperación para aumentar la disponibilidad y flexibilidad de las vías de migración regular, por ejemplo:

- i) Formulando acuerdos bilaterales, regionales y multilaterales sobre movilidad laboral basados en los derechos humanos y que tengan en cuenta las cuestiones de género;
- ii) Facilitando la movilidad laboral dentro de las regiones y entre ellas mediante acuerdos de cooperación internacional y bilateral;
- iii) Encontrando, desarrollando y reforzando soluciones para los migrantes que se vean obligados a abandonar su país de origen debido a desastres naturales de evolución lenta, los efectos adversos del cambio climático y la degradación ambiental, entre otros medios a través de opciones de relocalización planificada u obtención de visados, en los casos en que les sea imposible adaptarse en su país de origen o regresar a él⁴¹².

El objetivo 23 se centra en el fortalecimiento de la cooperación internacional y las alianzas mundiales para la migración segura, ordenada y regular, por ejemplo “prestando asistencia financiera y técnica, en función de las prioridades, políticas, planes de acción y estrategias nacionales, mediante un enfoque pangubernamental y pansocial”⁴¹³.

277. La cooperación internacional también se ha consagrado en el derecho ambiental general⁴¹⁴. Con el tiempo, el deber de cooperar ha ido evolucionando hasta convertirse en una serie de obligaciones específicas en virtud del derecho internacional del medio ambiente que incluyen el intercambio de información entre Estados, la realización de investigaciones científicas y observaciones sistemáticas, la notificación previa⁴¹⁵, la consulta, el consentimiento fundamentado previo, la notificación en caso de emergencia o de ayuda de emergencia y la realización de evaluaciones conjuntas del impacto ambiental⁴¹⁶. El principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, que figura entre los enunciados en la declaración aprobada en 1992 por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, ha sido decisivo para las iniciativas de cooperación en este terreno⁴¹⁷.

278. La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, aprobada en 1992, y el régimen internacional relativo al cambio climático en general han evolucionado en torno a la idea de que la comunidad internacional asuma una responsabilidad colectiva a la luz del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. En el marco del régimen relativo al cambio climático, se está creando una maquinaria institucional para la cooperación internacional en este ámbito. El Acuerdo de París ha tenido una especial trascendencia a la hora de institucionalizar el deber de cooperar de formas relevantes, por ejemplo, mediante sistemas de transparencia y rendición de cuentas, ya que se convierten en instrumentos destacados para hacer efectiva la cooperación. Tanto la Convención Marco sobre el Cambio

⁴¹² *Ibid.*, párr. 21 a), b) y h).

⁴¹³ *Ibid.*, párrafo 39 a).

⁴¹⁴ Por ejemplo, Tribunal Internacional del Derecho del Mar, *MOX Plant (Ireland v. United Kingdom)*, medidas provisionales, auto de 3 de diciembre de 2001, *Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders 2001*, págs. 95 y ss., en especial pág. 110, párr. 82, en que el Tribunal señala que el deber de cooperar es un principio fundamental para la prevención de la contaminación del medio marino.

⁴¹⁵ Por ejemplo, Corte Internacional de Justicia, *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*, fallo, *I.C.J. Reports 2010*, págs. 14 y ss., en especial pág. 49, párr. 77.

⁴¹⁶ Véase, por ejemplo, Corte Internacional de Justicia, *Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua)*, medidas provisionales, providencia de 8 de marzo de 2011, *I.C.J. Reports 2011*, pág. 6.

⁴¹⁷ Véase la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, principios 6 y 7.

Climático⁴¹⁸ como el Protocolo de Kyoto⁴¹⁹, de 1997, hacen referencia a la cooperación internacional en varias disposiciones. Del mismo modo, la cooperación internacional se refleja en el Acuerdo de París de principio a fin⁴²⁰. Un aspecto importante de la cooperación internacional en el marco del régimen climático son las pérdidas y los daños.

279. Como se mencionó en el segundo documento temático con respecto al tratamiento que se había dado en 2021⁴²¹, la cooperación internacional y, con ella, el deber de cooperar en el contexto de la elevación del nivel del mar provocada por el cambio climático, fue una de las cuestiones que obtuvo mayor respaldo en las declaraciones formuladas por los Estados Miembros en el debate celebrado en la Sexta Comisión sobre el tema de la elevación del nivel del mar en relación con el derecho internacional en 2022⁴²².

280. En el contexto de la elevación del nivel del mar, la cooperación internacional puede caracterizarse tanto como una necesidad práctica y un imperativo moral, como parte de un deber impuesto por el derecho internacional. Aunque el Estado afectado es el principal responsable de la protección de su propia población, en última instancia la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar solo puede lograrse plenamente mediante la cooperación internacional. La eficacia jurídica y práctica de un deber general de cooperar para proteger a las personas ante la elevación del nivel del mar depende del logro de un delicado equilibrio entre diferentes consideraciones, entre las que se encuentran la soberanía del Estado afectado, la clara delimitación de la carga que recae sobre los Estados que prestan asistencia y un cuidadoso examen de las formas que puede adoptar la cooperación.

281. Aparentemente, según el derecho internacional, la obligación de cooperar no implica en la actualidad una obligación automática para los Estados de prestar asistencia. Los ofrecimientos de asistencia, “ya sean unilaterales o en respuesta a una solicitud, son esencialmente voluntarios y no deben interpretarse como reconocimiento de la existencia de un deber jurídico de prestar asistencia”⁴²³. Dicho de otro modo, los Estados no afectados no tienen la obligación de prestar asistencia cuando se les solicite.

282. No obstante, esto se entiende sin perjuicio de que pueda existir una obligación especial de prestar asistencia previa solicitud en virtud de tratados o contextos institucionales específicos. Ese tipo de obligación está presente en relación con los desastres en muchos acuerdos bilaterales⁴²⁴ y aparece en algunos tratados

⁴¹⁸ Preámbulo y arts. 3, 7 y 9.

⁴¹⁹ Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, (Kyoto, 11 de diciembre de 1997), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2303, núm. 30822, pág. 162, arts. 2, 10 y 13.

⁴²⁰ Véanse, en particular, el preámbulo y los arts. 6 a 8, 10 a 12 y 14.

⁴²¹ [A/CN.4/752](#), párr. 436.

⁴²² Véanse, por ejemplo, las declaraciones de Antigua y Barbuda (en nombre de la Alianza de los Pequeños Estados Insulares) ([A/C.6/77/SR.28](#)), el Brasil ([A/C.6/77/SR.27](#)), Croacia ([A/C.6/77/SR.25](#)), Alemania ([A/C.6/77/SR.27](#)), India ([A/C.6/77/SR.26](#)), Jamaica ([A/C.6/77/SR.29](#)), Malasia ([A/C.6/77/SR.27](#)), los Países Bajos ([A/C.6/77/SR.27](#)), Papua Nueva Guinea ([A/C.6/77/SR.29](#)), Samoa (en nombre de los pequeños Estados insulares en desarrollo del Pacífico) ([A/C.6/77/SR.28](#)) y Sierra Leona ([A/C.6/77/SR.27](#)). El texto completo de las declaraciones puede consultarse en <https://www.un.org/en/ga/sixth/>.

⁴²³ Párrafo 2) del comentario al proyecto de artículo 12 del proyecto de artículos sobre la protección de las personas en caso de desastre (*Anuario... 2016*, vol. II (segunda parte), párr. 49).

⁴²⁴ Para obtener información detallada sobre los instrumentos pertinentes en relación con los ofrecimientos de asistencia en caso de desastre recopilada por la Secretaría en 2007, véase [A/CN.4/590](#), párrs. 60 a 63.

regionales⁴²⁵. La opinión consultiva solicitada a la Corte Internacional de Justicia sobre las obligaciones de los Estados con respecto al cambio climático podría llegar a aclarar en qué medida puede existir un deber positivo de prestar asistencia en el contexto del cambio climático y, por tanto, también de la elevación del nivel del mar, por ejemplo en el marco de los compromisos asumidos por los Estados en virtud del Acuerdo de París.

283. A pesar de que no exista un deber general e incondicional de prestar asistencia, se podría argumentar que, a la vista de la labor de los órganos de ámbitos especializados del derecho internacional mencionados anteriormente, el derecho internacional está avanzando hacia un deber general de los Estados de considerar la posibilidad de ofrecer asistencia, como mínimo, lo que podría aplicarse en el contexto de la elevación del nivel del mar provocada por el cambio climático.

284. La cooperación de otros actores, como las organizaciones internacionales y otras partes interesadas clave, también es de suma importancia para la protección efectiva de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar.

12. La protección del patrimonio cultural de los individuos y los grupos que podrían verse afectados por la elevación del nivel del mar

285. Aunque no se incluyó entre las cuestiones que deben abordarse en el presente documento, como se señaló antes, la protección del patrimonio cultural de los individuos y los grupos que podrían verse afectados por la elevación del nivel del mar es un aspecto adicional que merece la pena examinar, en particular a la vista de la declaración sobre la continuidad de la condición de estado y la protección de las personas ante la subida del nivel del mar relacionada con el cambio climático, aprobada por los líderes del Foro de las Islas del Pacífico⁴²⁶ en 2023, que menciona específicamente la protección de la cultura y el patrimonio cultural.

286. La elevación del nivel del mar amenaza el patrimonio cultural de individuos y de grupos. El patrimonio cultural reúne elementos de la cultura que se transmiten de una generación a otra⁴²⁷, y puede adoptar una de estas tres formas: a) patrimonio material, incluidos los sitios, estructuras y restos de valor arqueológico, histórico, religioso, cultural o estético⁴²⁸; b) patrimonio inmaterial, incluidas las tradiciones orales, las artes interpretativas, los usos sociales, los rituales, los actos festivos, los conocimientos y usos relacionados con la naturaleza y el universo, y los conocimientos y técnicas para producir artesanía tradicional⁴²⁹; o c) patrimonio

⁴²⁵ Por ejemplo, Acuerdo por el que se establece la Agencia Caribeña para el Manejo de Emergencias por Desastres (Puerto España, 26 de febrero de 1991), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2256, núm. 40212, pág. 53, art. 13; Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (Roma, 25 de marzo de 1957), versión consolidada, *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 202, 7 de junio de 2016, pág. 148, art. 222, párr. 2; y Acuerdo entre los Gobiernos de los Estados Participantes en la Organización de Cooperación Económica del Mar Negro sobre Colaboración en materia de Asistencia y Respuesta de Emergencia en Caso de Desastre Natural o Provocado por el Hombre (Sochi, 15 de abril de 1998), arts. 3, párrs. 2 y 3, y 4, párr. 2.

⁴²⁶ Información presentada por el Foro de las Islas del Pacífico (https://legal.un.org/ilc/guide/8_9.shtml).

⁴²⁷ A/HRC/17/38, párr. 5.

⁴²⁸ Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural (París, 16 de noviembre de 1972), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1037, núm. 15511, pág. 151, art. 1.

⁴²⁹ Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial (París, 17 de octubre de 2003), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2368, núm. 42671, pág. 3, art. 2, párr. 2. Véase también Convenio Marco del Consejo de Europa sobre el valor del patrimonio cultural para la sociedad (Faro, 27 de octubre de 2005), Consejo de Europa, *Treaty Series*, núm. 199, que en su artículo 2 define el patrimonio cultural como “un conjunto de recursos heredados del pasado que los pueblos identifican, independientemente de la propiedad, como reflejo y expresión de sus valores, creencias, conocimientos y tradiciones en constante evolución. Incluye todos los

natural, incluidas las reservas naturales protegidas, otras zonas protegidas con diversidad biológica, parques y jardines históricos y paisajes culturales⁴³⁰.

287. Las tres formas de patrimonio pueden estar en peligro debido a la elevación del nivel del mar. En todo el mundo se ha informado de amenazas para el patrimonio cultural derivadas de la elevación del nivel del mar⁴³¹, por ejemplo, en el continente africano⁴³², el Canadá⁴³³, China⁴³⁴, Chile⁴³⁵, el Mediterráneo⁴³⁶ y el Reino Unido⁴³⁷. Muchos de estos informes se refieren al patrimonio cultural material de esas zonas. Los lugares identificados por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) por el valor que tienen en calidad de patrimonio natural están especialmente amenazados por el cambio climático en general, y varios de ellos, algunos situados en pequeñas islas, están especialmente amenazados por la elevación del nivel del mar⁴³⁸. En esta categoría, la UNESCO ha informado del peligro que supone la elevación del nivel del mar para el Parque Nacional de Komodo, en Indonesia, el Parque Nacional de Ichkeul, en Túnez, y la región de Sundarbans, en la India y Bangladesh⁴³⁹. Menos información hay sobre los posibles efectos de la elevación del nivel del mar en el patrimonio cultural inmaterial

aspectos del entorno originados por la interacción entre las personas y los lugares a lo largo del tiempo”.

⁴³⁰ Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, art. 2, y A/HRC/17/38, párr. 4.

⁴³¹ Véase Ben Marzeion y Anders Levermann, “Loss of cultural world heritage and currently inhabited places to sea-level rise”, *Environmental Research Letters*, vol. 9, núm. 3 (marzo de 2014); y Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, *Climate Change 2022* (véase la nota 155 *supra*), págs. 477 a 480.

⁴³² Michalis I. Voudoukas y otros, “African heritage sites threatened as sea-level rise accelerates”, *Nature Climate Change*, vol. 12, marzo de 2022, págs. 256 a 262.

⁴³³ Nicole F. Smith e ICLEI Canada, ICLEI – Local Governments for Sustainability, “Considering sea-level rise and cultural heritage: a resource for municipalities”, 2010, en https://icleicanada.org/wp-content/uploads/2020/10/Considering-Sea-Level-Rise-and-Cultural-Heritage_FINAL.pdf.

⁴³⁴ Yuqi Li y otros, “The potential impact of rising sea levels on China’s coastal cultural heritage: a GIS risk assessment”, *Antiquity*, vol. 96, núm. 386 (abril de 2022), págs. 406 a 421.

⁴³⁵ Lincoln Quilliam y otros, “Coastal climate change impacts for Easter Island in 2100”, en *Coasts and Ports 2011: Diverse and Developing – Proceedings of the 20th Australasian Coastal and Ocean Engineering Conference and the 13th Australasian Port and Harbour Conference* (Barton, Australian Capital Territory, Engineers Australia, 2011).

⁴³⁶ Lena Reimann y otros, “Mediterranean UNESCO World Heritage at risk from coastal flooding and erosion due to sea-level rise”, *Nature Communications*, vol. 9, art. núm. 4161, 16 de octubre de 2018; Dario Camuffo, Chiara Bertolin y Patrizia Schenali, “Climate change, sea level rise and impact on monuments in Venice”, en *Science, Technology and Cultural Heritage*, Miguel Ángel Rogerio-Candelera (ed.) (Londres, Taylor and Francis Group, 2014), págs. 1 a 18; Francisco García Sánchez, Héctor García Sánchez y Cecilia Ribalaygua, “Cultural heritage and sea level rise threat: risk assessment of coastal fortifications in the Canary Islands”, *Journal of Cultural Heritage*, vol. 44, julio-agosto de 2020, págs. 211 a 217; Sayed Hemeda, “Geotechnical modelling of the climate change impact on world heritage properties in Alexandria, Egypt”, *Heritage Science*, vol. 9, art. núm. 73, 17 de junio de 2021; y Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), *Estudios de caso: cambio climático y patrimonio mundial* (París, Centro del Patrimonio Mundial de la UNESCO, 2007), pág. 70.

⁴³⁷ Ellie Graham, Joanna Hambly y Tom Dawson, “Learning from loss: eroding coastal heritage in Scotland”, *Humanities*, vol. 6, núm. 4 (diciembre de 2017), art. núm. 87; y UNESCO, *Estudios de caso* (véase la nota 436 *supra*), pág. 67.

⁴³⁸ Jim Perry, “World Heritage hot spots: a global model identifies the 16 natural heritage properties on the World Heritage List most at risk from climate change”, *International Journal of Heritage Studies*, vol. 17, núm. 5 (septiembre de 2011), págs. 426 a 441, en especial págs. 431 a 436.

⁴³⁹ UNESCO, *Estudios de caso* (véase la nota 436 *supra*), págs. 36 a 39, 48 y 49.

en todo el mundo y las repercusiones conexas sobre los derechos humanos relacionadas con la pérdida de culturas.

288. Un nivel de protección del patrimonio cultural, incorporado en varios instrumentos jurídicos que protegen el patrimonio cultural tanto en tiempos de guerra⁴⁴⁰ como de paz⁴⁴¹, proviene del “valor universal excepcional” del patrimonio cultural⁴⁴². Un segundo nivel de protección del patrimonio cultural relaciona este con los pueblos a través de un enfoque basado en los derechos humanos y se brinda mediante instrumentos de derechos humanos⁴⁴³. La Experta independiente en la esfera de los derechos culturales ha observado un cambio “de la preservación y salvaguardia del patrimonio cultural como tal, basadas en su valor excepcional para la humanidad, a la protección del patrimonio cultural como valor crucial para las personas y

⁴⁴⁰ Convenciones y Reglamentos de La Haya de 1899 y 1907 (Convenciones I de 1899 y 1907 para la Resolución Pacífica de Controversias Internacionales (La Haya, 29 de julio y 18 de octubre de 1907), James Brown Scott (ed.), *The Hague Conventions and Declarations of 1899 and 1907*, 3ª ed. (Nueva York, Oxford University Press, 1915), pág. 41; Convención II (La Haya, 29 de julio de 1899) y Convención IV (La Haya, 18 de octubre de 1907) relativo a las Leyes y Costumbres de la Guerra Terrestre, *ibid.*, pág. 100; y Reglamento relativo a las Leyes y Costumbres de la Guerra Terrestre (Reglamento de la Haya) (anexo a las Convenciones de la Haya II y IV de 1899 y 1907), *ibid.*, pág. 100); Convenio de Ginebra relativo a la Protección debida a las Persona Civiles en Tiempo de Guerra (Cuarto Convenio) (Ginebra, 12 de agosto de 1949), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 75, núm. 973, pág. 287; Protocolos I y II a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949; Convención para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado y Reglamento para su Aplicación (La Haya, 14 de mayo de 1954), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 249, núm. 3511, pág. 215; Protocolo para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado (La Haya, 14 de mayo de 1954), *ibid.*, vol. 249, núm. 3511, pág. 215; Segundo Protocolo de la Convención de La Haya para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado (La Haya, 26 de marzo de 1999), *ibid.*, vol. 2253, núm. 3511, pág. 172; Estatuto del Tribunal Internacional para la ex-Yugoslavia, aprobado por el Consejo de Seguridad en su resolución [827 \(1993\)](#), de 25 de mayo de 1993, y recogido en el informe presentado por el Secretario General de conformidad con el párrafo 2 de la resolución [808 \(1993\)](#) del Consejo de Seguridad ([S/25704](#) y Corr.1 y Add.1), anexo, art. 3 d); Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (Roma, 17 de julio de 1998), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2187, núm. 38544, pág. 3, art. 8, párr. 2 b) ix) y e) iv); Tribunal Internacional para la ex-Yugoslavia, *Prosecutor v. Dario Kordić and Mario Čerkez*, causa núm. IT-95-14/2-T, fallo, 26 de febrero de 2001, Sala de Primera Instancia, párrs. 206 y 207; y Tribunal Internacional para la ex-Yugoslavia, *Prosecutor v. Radislav Krstić*, causa núm. IT-98-33-T, fallo, 2 de agosto de 2001, Sala de Primera Instancia, párr. 580.

⁴⁴¹ Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural; Convención sobre la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático (París, 2 de noviembre de 2001), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2562 – Parte I, núm. 45694, pág. 3; Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial; Convención sobre Defensa del Patrimonio Arqueológico, Histórico y Artístico de las Naciones Americanas (Santiago, 16 de junio de 1976), OEA, *Treaty Series*, núm. 47; OUA, Carta Cultural Africana (Port Louis, 5 de julio de 1976); Unión Africana, Carta para el Renacimiento Cultural de África (Jartum, 24 de enero de 2006); Declaración de la ASEAN sobre el Patrimonio Cultural (Bangkok, 25 de julio de 2000); y, entre otros instrumentos del Consejo de Europa, el Convenio Marco del Consejo de Europa sobre el valor del patrimonio cultural para la sociedad.

⁴⁴² Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, arts. 1 y 2. La UNESCO define el “valor universal excepcional” en los términos siguientes: “El valor universal excepcional significa una importancia cultural y/o natural tan extraordinaria que trasciende las fronteras nacionales y cobra importancia para las generaciones presentes y venideras de toda la humanidad. Por lo tanto, la protección permanente de este patrimonio es de capital importancia para el conjunto de la comunidad internacional.” UNESCO, *Directrices Prácticas para la Aplicación de la Convención del Patrimonio Mundial* (documento WHC.23/01) (París, Centro del Patrimonio Mundial de la UNESCO, 2023), párr. 49.

⁴⁴³ En particular, el derecho de participar en la vida cultural, el derecho de los integrantes de las minorías de disfrutar de su propia cultura y el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación y a mantener, controlar, proteger y desarrollar el patrimonio cultural (véase [A/HRC/17/38](#), párr. 78).

comunidades en relación con su identidad cultural”, y un mayor hincapié en el vínculo entre el patrimonio cultural y la identidad cultural, y en la interdependencia entre el patrimonio cultural material e inmaterial⁴⁴⁴. La Experta independiente señala que en los instrumentos de la UNESCO se aprecia la evolución hacia un enfoque basado en los derechos, en especial hacia la “preservación y salvaguardia del patrimonio cultural de las comunidades y para ellas, que las involucran en el proceso de determinación y administración”⁴⁴⁵. Por ejemplo, en el preámbulo de la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial se reconoce que “las comunidades, en especial las indígenas, los grupos y en algunos casos los individuos desempeñan un importante papel en la producción, la salvaguardia, el mantenimiento y la recreación del patrimonio cultural inmaterial”.

289. Un enfoque con respecto al patrimonio cultural centrado en los derechos y las repercusiones de la elevación del nivel del mar en el patrimonio inmaterial son especialmente pertinentes en lo que respecta a los derechos de las minorías y los Pueblos Indígenas a la cultura, consagrados en la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas⁴⁴⁶, en su artículo 2, y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, artículos 11 (derecho a practicar y revitalizar sus tradiciones y costumbres culturales, lo que incluye el derecho a mantener, proteger y desarrollar las manifestaciones pasadas, presentes y futuras de sus culturas, como lugares arqueológicos e históricos y objetos), 25 (derecho a mantener y fortalecer su propia relación espiritual con las tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado y utilizado y a asumir las responsabilidades que a ese respecto les incumben para con las generaciones venideras) y 31 (derecho a mantener, controlar, proteger y desarrollar su patrimonio cultural). Debido a la relación que los Pueblos Indígenas mantienen con la tierra, los cambios en esta y la pérdida de tierras y ecosistemas naturales afectan simultáneamente a elementos materiales, inmateriales y naturales de su patrimonio cultural y, al hacerlo, tienen repercusiones dramáticas en sus derechos culturales. Este es un factor que hace que los Pueblos Indígenas resulten particularmente vulnerables a la elevación del nivel del mar⁴⁴⁷. Afecta a las poblaciones que permanecen en lugares alterados por la elevación del nivel del mar, ya que la pérdida de paisajes físicos puede traducirse en una desaparición de conocimientos, tradiciones y prácticas culturales, y especialmente a las que se relocalizan, dado que la pérdida de tierras provocada por el clima hace que las comunidades desplazadas pierdan inevitablemente aspectos de sus prácticas culturales.

290. Mediante la iniciativa Rising Nations, las islas del Pacífico, incluida Tuvalu, aspiran a preservar no solo sus fronteras marítimas y su soberanía, sino también su patrimonio cultural grabando danzas, canciones y entrevistas para registrarlas en la UNESCO como patrimonio inmaterial protegido, de modo que las generaciones futuras puedan conocer sus culturas y tradiciones⁴⁴⁸. Además, en 2023 se creó una coalición para hacer frente a la elevación del nivel del mar y sus amenazas

⁴⁴⁴ A/HRC/17/38, párr. 20.

⁴⁴⁵ *Ibid.*, párr. 23.

⁴⁴⁶ Resolución 47/135 de la Asamblea General, de 18 de diciembre de 1992, anexo.

⁴⁴⁷ Véase A/HRC/50/57.

⁴⁴⁸ Makereta Komai, “Tuvalu’s innovative contingency plan to address scientific predictions of being uninhabitable by 2050”, Secretaría del Programa Regional del Pacífico para el Medio Ambiente, 15 de noviembre de 2022. La iniciativa Rising Nations fue impulsada por los Jefes de Estado de los atolones del Pacífico en 2021, con el apoyo de un núcleo de países precursores. Está respaldada por el Global Center for Climate Mobility y una alianza de Estados Miembros, organismos pertinentes del sistema de las Naciones Unidas, el Banco Mundial y las respectivas organizaciones intergubernamentales regionales. Para más información, véase <https://sdgs.un.org/partnerships/rising-nations-initiative>.

existenciales, copresidida por Tuvalu y Alemania, con el fin de promover una acción climática centrada en las personas impulsando medidas para proteger los medios de subsistencia de las comunidades afectadas y salvaguardar su cultura y patrimonio⁴⁴⁹.

B. Posibles resultados futuros

291. Es evidente que no existe un marco jurídico específico y dedicado para la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar. No obstante, en el segundo documento temático y en el presente documento complementario se han explorado nuevas vías para mejorar esa protección, examinando por una parte los marcos de protección jurídica existentes que pueden aplicarse, *mutatis mutandis*, a la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar y, por otra, la forma de adaptar esa interpretación y aplicación para reflejar las especificidades de los efectos adversos de la elevación del nivel del mar en comparación con las violaciones tradicionales de los derechos humanos o la protección de las personas en caso de desastre.

292. Los debates mantenidos tanto en el Grupo de Estudio como en la Sexta Comisión han puesto de manifiesto diferentes opiniones sobre los posibles resultados futuros de la labor del Grupo de Estudio y de la Comisión en relación con este subtema, que irían desde un estudio o un informe de conclusiones con orientaciones prácticas para los Estados, hasta un proyecto de instrumento o convención marco.

293. Desde el punto de vista de la política jurídica, en lo que respecta al subtema, se podría desarrollar el derecho internacional mediante la interpretación y aplicación de los múltiples instrumentos de derecho vinculante y no vinculante existentes, o elaborar un instrumento específico de derecho no vinculante o vinculante a nivel regional o internacional.

Tercera parte: Observaciones preliminares y labor futura del Grupo de Estudio

I. Observaciones preliminares

A. Condición de Estado

294. El tratamiento de los aspectos jurídicos pertinentes relacionados con la materia se ha centrado sucesivamente en los elementos siguientes: el análisis de la configuración del Estado como sujeto de derecho internacional y la continuidad de su existencia; los escenarios vinculados a la condición de Estado en el contexto de la elevación del nivel del mar y el derecho del Estado a velar por su conservación, y las alternativas que pueden existir para afrontar el fenómeno en relación con la condición de Estado.

295. Un aspecto esencial es la distinción entre las situaciones en las que es aplicable el artículo 1 de la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados, que es la referencia general a la hora de valorar la creación de un Estado y su constitución como sujeto de derecho internacional, y las situaciones en las que, aunque ya existan Estados como sujetos de derecho internacional, se dan circunstancias en las que ya no concurre alguno de los requisitos del artículo 1 de la Convención.

⁴⁴⁹ Véase International Institute for Sustainable Development, “UNGA informal plenary meeting on existential threats of sea-level rise amidst the climate crisis”, 3 de noviembre de 2023.

296. Como se indica en el segundo documento temático, existe una acusada presunción de continuidad en el caso de los Estados cuya superficie terrestre puede quedar total o parcialmente sumergida o resultar inhabitable por la elevación del nivel del mar causada por el cambio climático, un fenómeno antropógeno ajeno al comportamiento y la voluntad de los Estados que se ven más directamente afectados. En este sentido, resulta especialmente pertinente la Declaración sobre la Continuidad de la Condición de Estado y la Protección de las Personas frente a la elevación del mar causada por el cambio climático, adoptada por los líderes de los miembros del Foro de las Islas del Pacífico en noviembre de 2023.

297. Por lo tanto, es esencial hacer hincapié en el derecho del Estado en cuestión a salvaguardar su propia existencia, adoptando medidas para velar por: a) el mantenimiento de su territorio, entendido este como una unidad que se encuentra bajo su soberanía y sujeta a sus derechos soberanos que comprende la superficie terrestre y los espacios marítimos bajo su jurisdicción; y b) la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales existentes en el territorio y la preservación de su biodiversidad y ecosistemas, con lo que se protege a su población y se tiene en cuenta tanto a las generaciones presentes como a las futuras.

298. Se destaca, a su vez, la aplicabilidad de los principios de libre determinación, protección de la integridad territorial del Estado, igualdad soberana de los Estados y soberanía permanente de estos sobre sus recursos naturales, mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y estabilidad de las relaciones internacionales.

299. Asimismo, al abordar los aspectos relacionados con la condición de Estado y considerando el carácter progresivo del fenómeno de la elevación del nivel del mar, pueden distinguirse dos escenarios diferentes: a) que la superficie terrestre de los Estados en cuestión se vea afectada por la erosión, la salinización y la sumersión parcial, que puede llegar a ser inhabitable pese a no estar totalmente cubierta por el mar, o b) que la superficie terrestre del Estado afectado quede totalmente sumergida.

300. Como señaló el Secretario General ante el Consejo de Seguridad⁴⁵⁰, se requieren soluciones jurídicas y prácticas innovadoras para abordar los efectos de índole jurídica y para los derechos humanos que tiene la elevación del nivel del mar.

301. Partiendo de la firme presunción de continuidad del Estado y respetando siempre la libre determinación de las poblaciones de los países más directamente afectados, se pueden sugerir modalidades, aunque no se pretende que se trate de respuestas unívocas. En función de las circunstancias de cada caso, de las consultas con las poblaciones afectadas y de los acuerdos que pudieran alcanzarse con otros Estados u organizaciones internacionales, esas modalidades podrían incluir lo siguiente: la cesión de una porción de territorio, con o sin transferencia de soberanía; la asociación con otros Estados; la creación de una confederación; la integración en una federación; la unificación con otro Estado, incluida la posibilidad de una fusión; o fórmulas o regímenes *ad hoc*.

B. Protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar

302. Las novedades observadas desde 2022, cuando se elaboró el segundo documento temático, revelan que la práctica de los Estados y de las organizaciones internacionales sigue evolucionando en lo que respecta a la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar y probablemente seguirá haciéndolo, ya que se espera que se emitan en breve varias opiniones consultivas importantes de

⁴⁵⁰ Véase [S/PV.9260](#).

cortes y tribunales internacionales, en particular de la Corte Internacional de Justicia y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

303. La evolución de esa práctica permite aclarar los niveles y los marcos de protección existentes, dejando margen, no obstante, para un mayor desarrollo y clarificación.

304. En el segundo documento temático y el presente documento complementario y, aunque no existe un marco jurídico específico dedicado, se han explorado posibilidades sobre la medida en que pueden aplicarse los principios y normas existentes para la protección de las personas en relación con aspectos tales como la dignidad humana, la protección de las personas en situaciones de vulnerabilidad, la no discriminación, la protección de las personas desplazadas, la no devolución, la prevención de los casos de apatridia y la protección del patrimonio cultural. En este documento también se han abordado las diferentes obligaciones de los distintos garantes de derechos, la importancia de combinar un enfoque basado en las necesidades con otro basado en los derechos, y la relevancia decisiva de la cooperación internacional para la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar.

305. Por tanto, se han propuesto los siguientes elementos para una protección jurídica de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar:

- a) La protección de la dignidad humana se aplica como principio general de la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar;
- b) La combinación de un enfoque basado en las necesidades con otro basado en los derechos debe ser el fundamento para la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar;
- c) Las obligaciones generales en materia de derechos humanos —entre otras con respecto a los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales— se aplican en el contexto de la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar;
- d) Existen diferentes garantes en materia de derechos humanos en el contexto de la elevación del nivel del mar y el alcance de sus obligaciones puede diferir;
- e) La protección de las personas en situación de vulnerabilidad en el contexto de la elevación del nivel del mar debe garantizarse, y el principio de no discriminación debe respetarse;
- f) El principio de no devolución es sumamente pertinente en el contexto de la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar;
- g) El Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular y otros instrumentos de derecho indicativo contienen directrices pertinentes para la protección de las personas desplazadas por la elevación del nivel del mar;
- h) La protección complementaria en el contexto del derecho de los refugiados se podría aplicar a las personas afectadas por la elevación del nivel del mar;
- i) Los Estados podrían desarrollar políticas de concesión de visados humanitarios y otras medidas administrativas similares para la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar;
- j) Los Estados podrían elaborar instrumentos para prevenir casos de apatridia en el contexto de la elevación del nivel del mar;
- k) El principio de cooperación internacional, entre otros medios a través de vías institucionales para la cooperación entre Estados y en los ámbitos regional e

internacional, es clave para la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar;

l) El patrimonio cultural de los individuos y los grupos que puedan verse afectados por la elevación del nivel del mar debe protegerse.

306. En cuanto a los posibles resultados futuros, estos elementos, y posiblemente otros, podrían utilizarse para la interpretación e implementación de instrumentos de derecho vinculante y no vinculante que sean aplicables, *mutatis mutandis*, a la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar, o podrían incluirse en un instrumento de derecho vinculante o no vinculante específico a escala regional o internacional para la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar.

II. Labor futura del Grupo de Estudio

307. En 2025, el Grupo de Estudio ultimaré un informe sustantivo sobre el tema en conjunto consolidando los resultados de la labor realizada.

308. En 2022⁴⁵¹ y 2023⁴⁵², los miembros del Grupo de Estudio hicieron varias sugerencias y esbozaron varias opciones durante su intercambio de puntos de vista sobre los métodos de trabajo del Grupo de Estudio y la futura labor sobre el tema.

309. Se recalcó que, para satisfacer las expectativas de los Estados, se necesitaba una hoja de ruta más clara, entre otras cosas para determinar la forma y el contenido del informe final del Grupo de Estudio, que se publicaría en 2025, así como los resultados que debían presentarse. También se recomendó dar prioridad a las cuestiones que la Comisión estuviera en condiciones de abordar.

310. Algunos miembros sugirieron que el Grupo de Estudio pasara a una fase operativa y propusiera soluciones concretas a los problemas prácticos causados por la elevación del nivel del mar. En consecuencia, se sugirió que el Grupo de Estudio contemplara la posibilidad de proporcionar algunas orientaciones de carácter práctico a los Estados, quizá a través de una serie de conclusiones.

311. Con respecto al resultado de la labor del Grupo de Estudio, se formularon varias propuestas, entre ellas un proyecto de convención marco sobre cuestiones relacionadas con la elevación del nivel del mar, que podría servir de base para nuevas negociaciones en el sistema de las Naciones Unidas, siguiendo el ejemplo de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación, en Particular en África⁴⁵³.

312. Habida cuenta de las recientes solicitudes de opiniones consultivas dirigidas al Tribunal Internacional del Derecho del Mar, a la Corte Internacional de Justicia y a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se expresó la opinión de que el Grupo de Estudio debería actuar con cautela a la hora de examinar cuestiones tratadas por otros órganos y organismos.

313. Teniendo en cuenta esas propuestas y las opiniones expresadas en los debates celebrados en la Sexta Comisión, los Copresidentes del Grupo de Estudio presentarán en 2025 un informe final conjunto de la totalidad del tema consolidando la labor realizada hasta la fecha sobre los tres subtemas con una serie de conclusiones que

⁴⁵¹ A/77/10, párrs. 221 a 224.

⁴⁵² A/78/10, párrs. 222 a 230.

⁴⁵³ Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación, en Particular en África (París, 14 de octubre de 1994), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1954, núm. 33480, pág. 3.

abordará el Grupo de Estudio. En el marco de la Sexta Comisión o de otros foros adecuados, los Estados debatirán el seguimiento que debe darse a la labor de la Comisión sobre el tema.

314. Los Copresidentes también abordarán los vínculos que puedan existir entre los tres subtemas —el derecho del mar, la condición de Estado y la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar— en el informe final conjunto.
