



Asamblea General

Distr. general
19 de abril de 2022
Español
Original: español e inglés

Comisión de Derecho Internacional

73º período de sesiones

Ginebra, 18 de abril a 3 de junio y 4 de julio a

5 de agosto de 2022

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

Segundo documento temático de 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.	5
I. Objetivo y estructura del segundo documento temático.	5
II. Inclusión del tema en el programa de trabajo de la Comisión; examen del tema por la Comisión	6
III. Debate en la Sexta Comisión de la Asamblea General; nivel de apoyo de los Estados Miembros; iniciativas de divulgación	8
IV. Hallazgos científicos y perspectivas de la elevación del nivel del mar relevantes para los subtemas.	14
V. Examen del tema por la Asociación de Derecho Internacional	18
Primera parte: Generalidades	19
I. Alcance y resultado del tema	19
A. Cuestiones que tiene que examinar la Comisión	20
B. Resultado final	21

* El Copresidente desea dar las gracias a las personas que han colaborado en la preparación del presente documento, entre ellas Claire Duval, Daniela Martins, Thaíssa Meira, Juan Francisco Padin, Victor Tozetto da Veiga y Aylin Yildiz.

** En relación con la parte relativa a la condición de Estado, el Copresidente desea resaltar el inestimable apoyo de Grismi Bravo Arana y Roberto Claros Abarca, a quienes expresa su sincera gratitud. Igualmente, agradece la valiosa colaboración de Dante Negro, Director del Departamento de Derecho Internacional de la Organización de los Estados Americanos, y de Jean-Baptiste Dudant.



II.	Enfoque metodológico	21
	Segunda parte	22
	Reflexiones sobre la condición de Estado (“statehood”)	22
I.	Introducción.	22
II.	Criterios para la configuración de un Estado	23
	A. Conforme a la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados de 1933.	23
	1. Población permanente	24
	2. Territorio determinado	26
	3. Gobierno	28
	4. Capacidad para entrar en relación con los demás Estados y otros sujetos de derecho internacional	29
	B. Según la resolución de 1936 del Instituto de Derecho Internacional	29
	C. En virtud del proyecto de Declaración de Derechos y Deberes de los Estados de 1949	30
	D. Según el proyecto de artículos sobre el derecho de los tratados de 1956.	31
	E. En las opiniones de la Comisión de Arbitraje de la Conferencia Internacional sobre la ex-Yugoslavia de 1991.	31
III.	Algunos ejemplos representativos sobre la actuación de los Estados y de otros sujetos de derecho internacional	32
	A. La Santa Sede	32
	B. La Soberana Orden de Malta	36
	C. Gobiernos en el exilio.	38
	D. Algunos aspectos relevantes en ciertos instrumentos internacionales	42
IV.	Inquietudes en relación con el fenómeno de la elevación del nivel del mar y algunas medidas que se han tomado al respecto	43
V.	Eventuales alternativas para el futuro a propósito de la condición de Estado	49
	A. Presunción respecto a la continuidad del Estado concernido	50
	B. Mantenimiento de la personalidad jurídica internacional sin territorio	
	C. Empleo de algunas de las siguientes modalidades	53
	1. Cesión o asignación de franjas o porciones de territorio en otros Estados, con o sin transferencia de soberanía	53
	2. Asociación con otro(s) Estado(s)	53
	3. Establecimiento de confederaciones o federaciones	55
	4. La unificación con otro Estado, incluyendo la posibilidad de una fusión	57
	5. Eventuales esquemas híbridos que conjuguen elementos de más de una modalidad, para lo cual determinadas experiencias pueden resultar ilustrativas o aportar ideas al formular alternativas o concebir tales esquemas	57
	Tercera parte: Protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar	60
I.	Consideraciones introductorias	60

A.	Una amenaza seria	60
B.	Un fenómeno de múltiples dimensiones e intensidad que puede afectar al disfrute de los derechos humanos	61
C.	Un fenómeno cuyas repercusiones pueden provocar importantes desplazamientos de personas a nivel interno o escala internacional.	62
D.	Ausencia de un marco jurídico específico y de un estatuto jurídico distinto para las personas afectadas por la elevación del nivel del mar	63
E.	Protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar: el doble enfoque basado en los derechos y las necesidades del proyecto de artículos de 2016 sobre la protección de las personas en caso de desastre.	63
II.	Panorama de los marcos jurídicos existentes potencialmente aplicables a la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar	64
A.	Derecho internacional de los derechos humanos	65
B.	Derecho internacional humanitario	70
C.	Derecho internacional relativo a los refugiados y desplazados internos	72
1.	Derecho internacional relativo a los refugiados	72
2.	Derecho internacional relativo a los desplazados internos	74
D.	Derecho internacional relativo a los migrantes.	76
E.	Derecho internacional relativo a los desastres	77
1.	Proyecto de artículos sobre la protección de las personas en caso de desastre (2016)	78
2.	Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030	80
3.	La Iniciativa Nansen y su Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a Través de Fronteras en el Contexto de Desastres y Cambio Climático.	81
F.	Derecho internacional relativo al cambio climático.	83
III.	Panorama de la práctica de los Estados y de las organizaciones y órganos internacionales competentes en relación con la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar	86
A.	Práctica estatal relativa a la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar	87
1.	Práctica de los pequeños Estados insulares	88
2.	Práctica de los Estados con zonas costeras bajas	90
3.	Práctica de terceros Estados.	91
B.	Práctica de organizaciones y órganos internacionales competentes en relación con la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar	94
1.	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente	94
2.	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura	94
3.	Naciones Unidas	95
4.	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos	105

5.	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados	106
6.	Organización Internacional para las Migraciones	107
7.	Organización Internacional del Trabajo	107
8.	Equipo de Tareas sobre los Desplazamientos	108
9.	Plataforma sobre el Desplazamiento por Desastres	108
10.	Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja	109
11.	Grupo Banco Mundial	110
12.	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos	110
	Cuarta parte: Observaciones preliminares, preguntas orientativas para el Grupo de Estudio y futuro programa de trabajo	111
I.	Observaciones preliminares y preguntas orientativas para el Grupo de Estudio	111
A.	Condición de Estado	111
B.	Protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar	113
II.	Programa de trabajo futuro	118

Introducción

I. Objetivo y estructura del segundo documento temático

1. Este documento temático es de carácter preliminar. 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. Abarca los subtemas de la condición de Estado y la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar y consta de una introducción y cuatro partes.
2. En la introducción se abordan algunas cuestiones generales: la inclusión del tema en el programa de trabajo de la Comisión y el examen que esta ha realizado hasta ahora; las posiciones de los Estados miembros durante los debates celebrados en la Sexta Comisión en los años anteriores; el grado de apoyo de los Estados miembros a los subtemas que se tratan en el presente documento temático, y las actividades de divulgación llevadas a cabo por los Copresidentes del Grupo de Estudio. También incluye un breve resumen de los hallazgos científicos y las perspectivas de la elevación del nivel del mar que son relevantes para los subtemas de la condición de Estado y la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar, e información actualizada sobre el examen de estos subtemas por parte de la Asociación de Derecho Internacional.
3. En la primera parte se recuerdan el alcance y el resultado del tema, las cuestiones que debe examinar la Comisión, el resultado final que debe alcanzarse y la metodología que debe utilizar el Grupo de Estudio.
4. La segunda parte, titulada “Reflexiones sobre la condición de Estado (*‘statehood’*)”, comienza con una introducción, seguida de una presentación respecto a las siguientes cuestiones: los criterios para la configuración de un Estado como tal; el señalamiento de algunos ejemplos representativos acerca de la actuación de los Estados y de otros sujetos de derecho internacional; referencias a inquietudes expresadas en relación con el fenómeno de la elevación del nivel del mar y algunas medidas que se han tomado al respecto, y la formulación de eventuales alternativas para el futuro a propósito de la condición de Estado.
5. En la tercera parte se aborda el subtema de la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar. Tras una serie de consideraciones introductorias, se ofrece un panorama de los marcos jurídicos existentes que podrían ser aplicables a la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar. A continuación se presenta un panorama preliminar de la práctica de los Estados y de las organizaciones y órganos internacionales competentes en relación con la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar.
6. En la cuarta parte figuran observaciones preliminares, preguntas orientativas para el Grupo de Estudio y el futuro programa de trabajo.
7. El presente documento temático irá acompañado de una adición con la bibliografía.

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

8. En su 70º período de sesiones (2018), la Comisión decidió recomendar que se incluyera en su programa de trabajo a largo plazo el tema “La elevación del nivel del mar en relación con el derecho internacional”¹.

9. 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 y, a ese respecto, exhortó a la Comisión a que tomara en consideración los comentarios, inquietudes y observaciones expresados por los Gobiernos en los debates de la Sexta Comisión.

10. En su 3467ª reunión, el 21 de mayo de 2019, la Comisión decidió incluir el tema en su actual programa de trabajo. La Comisión también decidió crear un Grupo de Estudio de composición abierta sobre el tema, que copresidirían, de manera rotatoria, el Sr. Bogdan Aurescu, el Sr. Yacouba Cissé, la Sra. Patrícia Galvão Teles, la Sra. Nilüfer Oral y el Sr. Juan José Ruda Santolaria.

11. 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 oral. En una reunión celebrada el 6 de junio de 2019, el Grupo había examinado un documento oficioso sobre la organización de su labor, que incluía un plan de trabajo para el período comprendido entre 2019 y 2021. Las deliberaciones del Grupo de Estudio se habían centrado en su composición, su propuesta de calendario y de programa y sus métodos de trabajo.

12. En la misma reunión, el Grupo de Estudio había decidido que, de los tres subtemas establecidos en la sinopsis preparada en 2018², examinaría el primero (las cuestiones relativas al derecho del mar) en 2020, bajo la Copresidencia del Sr. Aurescu y la Sra. Oral, y el segundo y el tercero (las cuestiones relativas a la condición de Estado y a la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar) en 2021, bajo la Copresidencia de la Sra. Galvão Teles y el Sr. Ruda Santolaria.

13. El Grupo de Estudio acordó que, antes de cada sesión, los Copresidentes prepararían un documento temático, que se editaría, traduciría y distribuiría como documento oficial a fin de que sirviera de base para los debates y para la contribución anual de los miembros del Grupo de Estudio. También serviría de base para los informes posteriores del Grupo de Estudio sobre cada subtema. Ulteriormente, se invitaría a los miembros del Grupo de Estudio a que presentasen documentos con comentarios o información complementaria en relación con el documento temático elaborado por los Copresidentes (en los que se abordase, por ejemplo, la práctica regional, la jurisprudencia o cualquier otro aspecto del subtema). Más adelante se formularían recomendaciones sobre la forma que revestiría el resultado de la labor del Grupo de Estudio. Al final de cada período de sesiones de la Comisión, la labor del Grupo de Estudio se reflejaría en un informe sustantivo, en el que se tendrían debidamente en cuenta tanto el documento temático elaborado por los Copresidentes como los documentos conexos que presentaran los miembros, y se resumirían las deliberaciones del Grupo de Estudio. Ese informe sería aprobado por el Grupo de Estudio y posteriormente presentado por los Copresidentes a la Comisión, de modo que pudiera incluirse un resumen al respecto en el informe anual de esta³.

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

² *Ibid.*, anexo B.

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

14. El Grupo de Estudio también examinó y decidió otras cuestiones de organización⁴.
15. Ante el inicio de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) y el consiguiente aplazamiento del 72º período de sesiones de la Comisión, el calendario inicial para el debate de los dos documentos temáticos primero y segundo se retrasó un año.
16. En su 72º período de sesiones (2021), la Comisión volvió a constituir el Grupo de Estudio sobre la elevación del nivel del mar en relación con el derecho internacional, conducido por los dos Copresidentes sobre cuestiones relacionadas con el derecho del mar, a saber, el Sr. Aurescu y la Sra. Oral.
17. De acuerdo con el programa y los métodos de trabajo convenidos, el Grupo de Estudio tuvo ante sí el primer documento temático⁵, que se publicó junto con una bibliografía preliminar, preparada por el Sr. Aurescu y la Sra. Oral⁶.
18. El Grupo de Estudio celebró ocho reuniones, del 1 al 4 de junio y los días 6, 7, 8 y 19 de julio de 2021⁷.
19. 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 oral⁸.
20. El capítulo IX del informe anual 2021 de la Comisión contiene un resumen de la labor que ese año realizó el Grupo de Estudio sobre el subtema del derecho del mar.
21. Con respecto al futuro programa de trabajo, se decidió que durante el 73º período de sesiones de la Comisión (2022), el Grupo de Estudio, de acuerdo con la sinopsis de 2018, abordaría cuestiones relacionadas con la condición de Estado y con la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar, bajo la Copresidencia de la Sra. Galvão Teles y del Sr. Ruda Santolaria, que prepararían un segundo documento temático como base para el debate del Grupo de Estudio en ese período de sesiones.
22. A efectos de los subtemas que se abordarían en 2022, la Comisión indicó en el capítulo III de su informe anual de 2021⁹ que agradecería toda la información que los Estados, las organizaciones internacionales competentes y el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja pudieran proporcionarle, antes del 31 de diciembre de 2021, sobre su práctica y otros datos pertinentes acerca de la elevación del nivel del mar en relación con el derecho internacional, incluida información sobre lo siguiente:

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

⁵ [A/CN.4/740](#) y Corr.1.

⁶ [A/CN.4/740/Add.1](#).

⁷ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, septuagésimo sexto período de sesiones, suplemento núm. 10 (A/76/10)*, párr. 250.

⁸ Véase [A/CN.4/SR.3550](#).

⁹ [A/76/10](#), párr. 26.

- a) práctica relativa a la construcción de islas artificiales o a medidas para reforzar las líneas de costa, siempre con el fin de tener en cuenta la elevación del nivel del mar;
- b) casos de cesión o asignación de territorio, con o sin traspaso de soberanía, para el asentamiento de personas originarias de otros Estados, en particular de pequeños Estados insulares en desarrollo, afectados por la elevación del nivel del mar;
- c) legislación, políticas y estrategias regionales y nacionales, según corresponda, relativas a la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar;
- d) práctica, datos y experiencia de las organizaciones internacionales competentes y del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en relación con la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar;
- e) medidas adoptadas por terceros Estados en relación con pequeños Estados insulares en desarrollo, en particular aquellos afectados por la elevación del nivel del mar, como por ejemplo: i) el establecimiento de modalidades de cooperación o asociación con esos Estados, incluida la posibilidad de que haya personas que viajen a esos terceros Estados, así como de que establezcan su residencia y desarrollen actividades profesionales en ellos; ii) el mantenimiento de la nacionalidad de origen o el acceso a la nacionalidad o la ciudadanía del tercer Estado, y iii) la conservación de la identidad cultural de esas personas o grupos.

III. Debate en la Sexta Comisión de la Asamblea General; nivel de apoyo de los Estados Miembros; iniciativas de divulgación

23. Además de los detalles ofrecidos en el primer documento temático con respecto a las expresiones de apoyo o interés, entre otras, de los Estados Miembros en relación con el tema durante los debates celebrados en la Sexta Comisión desde 2018¹⁰, merece la pena exponer en el presente documento temático las posturas expresadas por los Estados Miembros en referencia a los subtemas de la condición de Estado y la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar¹¹.

24. Con respecto a la condición de Estado, cabe destacar que, en sus intervenciones ante la Sexta Comisión de la Asamblea General, en octubre de 2018, varios Estados expresaron sus inquietudes a propósito de este subtema. En ese sentido, Papua Nueva Guinea destacó que la condición de Estado es esencial para conservar las zonas marítimas jurisdiccionales y está vinculada con la posibilidad de que puedan producirse potenciales situaciones de apatridia, incluidos casos de apatridia *de facto*¹².

25. Chipre, por su parte, puso énfasis en las dificultades que, a lo largo del tiempo, ha tenido la Comisión de Derecho Internacional para definir la condición de Estado¹³. Fiji resaltó que uno de los requisitos de la condición de Estado, conforme al artículo 1

¹⁰ A/CN.4/740 y Corr. 1, párrs. 8 a 16.

¹¹ El debate celebrado en sesión plenaria en la Sexta Comisión acerca del subtema se refleja en las actas resumidas que figuran en los documentos citados en las siguientes notas a pie de página, que contienen un resumen de las intervenciones de las delegaciones. Los textos íntegros de las intervenciones de las delegaciones participantes en el debate pueden consultarse en la página web de la Sexta Comisión, en <https://www.un.org/en/ga/sixth/>.

¹² Papua Nueva Guinea (A/C.6/73/SR.23, párr. 36).

¹³ Chipre (A/C.6/73/SR.23, párr. 51).

de la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados¹⁴, es la población permanente, y remarcó la ausencia de principios orientadores y regulaciones sobre qué le sucede al Estado cuando toda su población ha tenido que salir del territorio debido a que es inhabitable por la elevación del nivel del mar¹⁵.

26. Entretanto, los Estados Unidos de América plantearon su inquietud sobre si los aspectos acerca de la condición de Estado y la protección de las personas, específicamente referidos a la elevación del nivel del mar, estaban en una etapa suficientemente avanzada desde el punto de vista de la práctica estatal¹⁶. Grecia aludió a los riesgos de embarcar a la Comisión en un ejercicio que tenga prevalentemente carácter *de lege ferenda*. Apuntó que esto puede verse en la sinopsis del tema de 2018, donde hay menciones a escenarios especulativos, como posibles transferencias de soberanía y fusiones, entre otros¹⁷.

27. Por otro lado, en las intervenciones de los Estados ante la Sexta Comisión, en octubre y noviembre de 2021, Samoa, en nombre de los pequeños Estados insulares en desarrollo del Pacífico, incidió en que los aspectos relativos a la condición de Estado, la apatridia y la migración inducida por motivos climáticos son de directa relevancia para su región, habida cuenta de la posibilidad de que los territorios de los pequeños Estados insulares puedan quedar enteramente sumergidos debido a la elevación del nivel del mar causada por el cambio climático. Según el derecho internacional, hay una presunción de que un Estado, una vez establecido, continuará existiendo como tal, particularmente si tiene un territorio determinado y población, entre otros factores¹⁸.

28. Islandia, en nombre de los países nórdicos (Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia), llamó la atención sobre el hecho de que algunos Estados se verían afectados desproporcionadamente por esta cuestión. Aparte de la posibilidad de que el territorio de algunos Estados quede parcial o totalmente sumergido, la elevación del nivel del mar puede, por ejemplo, incrementar la degradación de la tierra, las inundaciones periódicas y la contaminación del agua potable, con lo que es una amenaza de múltiples niveles. Los países nórdicos reafirmaron su apoyo al enfoque de la Comisión de examinar el tema de la elevación del nivel del mar mediante el estudio de tres subtemas, cuyos resultados se incluirán en un informe final sobre el tema en su conjunto¹⁹.

29. La delegación de Singapur señaló que, igual que para otros pequeños Estados insulares de costas bajas, la amenaza por la elevación del nivel del mar es existencial para su país²⁰.

30. Liechtenstein apreció en particular la decisión de incluir en la labor del Grupo de Estudio los subtemas sobre la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar y sobre la condición de Estado, lo cual indica la importancia de un enfoque centrado en la persona y en los derechos humanos. Ha de considerarse siempre, en los casos de los pueblos más directamente afectados, su derecho a la libre determinación, incluyendo su manifestación a través de la condición de Estado. En cualquier discusión acerca de la condición de Estado en el contexto de la elevación

¹⁴ Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados (Montevideo, 26 de diciembre de 1933), Sociedad de las Naciones, *Treaty Series*, vol. CLXV, núm. 3802, pág. 19.

¹⁵ Fiji (A/C.6/73/SR.23, párr. 63).

¹⁶ Estados Unidos (A/C.6/73/SR.29, párr. 27).

¹⁷ Grecia (A/C.6/73/SR.21, párr. 68).

¹⁸ Samoa (en nombre de los pequeños Estados insulares en desarrollo del Pacífico) (A/C.6/76/SR.19, párr. 71).

¹⁹ Islandia (en nombre de los países nórdicos, es decir, Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia) (A/C.6/76/SR.19, párrs. 87 y 88).

²⁰ Singapur (A/C.6/76/SR.20, párr. 22).

del nivel del mar se debe considerar en la práctica la persistencia de la condición de Estado y desfavorecer la extinción de cualquier Estado o país²¹.

31. Para Cuba, sobre la posible extinción de la condición de Estado ante la elevación del nivel del mar debido a la pérdida del territorio, se debe ser muy cauteloso y hay que mantener el principio de que, de producirse un efecto de esta envergadura en los pequeños Estados insulares, estos no perderían su condición de sujetos internacionales, con todos sus atributos. Es un tema en el que la cooperación internacional juega un papel esencial²².

32. Entretanto, Maldivas hizo hincapié en que la elevación del nivel del mar no es una preocupación teórica distante. Los Estados de costas bajas y los pequeños Estados insulares, como Maldivas, son especialmente vulnerables a los efectos de la elevación del nivel del mar. Estos Estados no pueden permitirse mitigar los efectos de la elevación del nivel del mar por sí mismos. Es esencial que la comunidad internacional coopere para asegurar una asistencia adecuada, predecible y accesible a esos Estados²³.

33. Para Tailandia, cada región enfrenta un conjunto único de consecuencias de la elevación del nivel del mar. Los Estados pueden adoptar distintas medidas de protección costera dependiendo de sus condiciones específicas. El impacto de la elevación del nivel del mar no es solo sobre los Estados y su condición como tales, sino que también recae directamente sobre la población, que puede tener que migrar o ser desplazada como consecuencia de ello²⁴.

34. La Argentina destacó que la elevación del nivel del mar representa para muchos pequeños Estados insulares en desarrollo una de las mayores amenazas para su supervivencia y sus posibilidades de crecimiento, incluso, para algunos, como consecuencia de la pérdida de territorio. Hay ciertos casos en los que los pequeños Estados insulares en desarrollo podrían encontrarse en una situación de alta vulnerabilidad, en los que su supervivencia como Estados podría estar en juego debido al impacto de la elevación del nivel del mar. Se deben analizar las respuestas adecuadas y efectivas para asegurarse de que la comunidad internacional pueda cooperar y coordinar con ellos en sus situaciones específicas²⁵.

35. Para Papua Nueva Guinea, se trata de asuntos de importancia crítica en el contexto de la realidad diaria que vive la región del Pacífico²⁶. Letonia, a la luz de su experiencia de continuidad de la condición de Estado desde su fundación en 1918 y su membresía de la Sociedad de las Naciones, respalda la opinión de que el control de hecho del territorio no siempre es un criterio necesario para la continuidad jurídica de la existencia de los Estados²⁷.

36. Según las Islas Salomón, la protección de las personas y la condición de Estado en el contexto de la elevación del nivel del mar son temas de gran importancia para los pequeños Estados insulares en desarrollo. Se alienta a las delegaciones a que aborden esos temas en términos que permitan encontrar una solución internacional a lo que viene siendo un problema global. Sobre el tema de la condición de Estado, las Islas Salomón apoyan la fuerte presunción a favor de la continuidad de la condición de Estado. La existencia continuada de los Estados es fundamental para el orden internacional actual. La práctica de los Estados apoya la noción de que los Estados puedan continuar existiendo a pesar de la ausencia de los criterios de la Convención

²¹ Liechtenstein (A/C.6/76/SR.21, párrs. 3 y 4).

²² Cuba (A/C.6/76/SR.21, párr. 32).

²³ Maldivas (A/C.6/76/SR.21, párr. 139).

²⁴ Tailandia (A/C.6/76/SR.22, párr. 4).

²⁵ Argentina, A/C.6/76/SR.22, párr. 31.

²⁶ Papua Nueva Guinea (A/C.6/76/SR.22, párr. 35).

²⁷ Letonia (A/C.6/76/SR.22, párr. 75).

sobre Derechos y Deberes de los Estados. Los principios de estabilidad, certeza, predictibilidad y seguridad también respaldan la presunción de la continuidad de la condición de Estado. La elevación del nivel del mar no puede ser una justificación para denegar una representación vital en el orden internacional a los Estados vulnerables. Se insta a la Comisión de Derecho Internacional a considerar las apreciaciones de los pequeños Estados insulares en desarrollo como Estados especialmente afectados²⁸.

37. Respecto a las cuestiones relativas a la condición de Estado, Chipre resaltó la opinión del Juez James Crawford, en el sentido que un Estado no se extingue necesariamente por cambios sustanciales en el territorio, la población o el Gobierno, o, en algunos casos, por una combinación de los tres²⁹.

38. Tonga también reconoce las implicaciones de la elevación del nivel del mar en la condición de Estado, la apatridia, la exacerbación de los desastres y la migración inducida por el cambio climático. Apuntó que el territorio determinado y la población son todavía indicios claves de la condición de Estado con arreglo al derecho internacional, pero que, para los pequeños Estados insulares, esta es una cuestión de supervivencia. Recalcó la necesidad de afrontar prontamente las implicaciones para el derecho internacional de estos aspectos emergentes³⁰.

39. Tuvalu señaló que reconoce que algunos de los requisitos de la efectiva condición de Estado están establecidos en el artículo 1 de la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados. Sin embargo, aludió a la importancia de una revisión comprensiva de las políticas, considerando el argumento de que los criterios proporcionados por esa Convención son solamente para la determinación del nacimiento de los Estados. La respuesta del derecho internacional a la elevación del nivel del mar debe tener en cuenta los intereses de aquellos especialmente afectados, incluidos los pequeños Estados insulares en desarrollo, que tienen la menor responsabilidad respecto a sus causas³¹.

40. En contraste, a criterio de Belarús, al apreciar la elevación del nivel del mar en el contexto del derecho internacional, resulta más relevante hacerlo desde la perspectiva del derecho del mar que en relación con los aspectos de la pérdida o reducción del territorio. Se indicó que las consecuencias para la existencia de un Estado de la pérdida de todo o parte de su territorio son indudablemente una cuestión de interés teórico y práctico, pero que tales situaciones no se producirán en un futuro cercano³².

41. En lo que respecta al subtema de la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar, las delegaciones han apoyado en general que se incluya como parte del tema y han señalado las repercusiones que puede tener la elevación del nivel del mar en las personas. Véanse, por ejemplo, las intervenciones que entre 2018 y 2021 realizaron las delegaciones siguientes: Argentina,³³ Bangladesh³⁴, Belice (en nombre de la Alianza de los Pequeños Estados Insulares)³⁵, Brasil³⁶, Canadá³⁷,

²⁸ Islas Salomón (A/C.6/76/SR.22, párr. 81).

²⁹ Chipre (A/C.6/73/SR.23, párr. 48; A/C.6/74/SR.30, párr. 102, y A/C.6/76/SR.22, párr. 101); véase también James Crawford, *The Creation of States in International Law*, 2ª ed. (Oxford, Oxford University Press, 2006).

³⁰ Tonga (A/C.6/76/SR.22, párrs. 119 y 120).

³¹ Tuvalu (A/C.6/76/SR.23, párrs. 4 y 5).

³² Belarús (A/C.6/76/SR.20, párr. 63).

³³ Argentina (A/C.6/74/SR.29, párr. 35).

³⁴ Bangladesh (A/C.6/74/SR.31, párr. 49).

³⁵ Belice (en nombre de la Alianza de Pequeños Estados Insulares) (A/C.6/75/SR.13, párr. 24).

³⁶ Brasil (A/C.6/76/SR.21, párr. 26).

³⁷ Canadá (A/C.6/73/SR.22, párr. 65).

Chile³⁸, China³⁹, Colombia⁴⁰, Costa Rica⁴¹, Cuba⁴², Chipre⁴³, Egipto⁴⁴, El Salvador⁴⁵, Estonia⁴⁶, la Unión Europea (en su calidad de observador y hablando también en nombre de Albania, Macedonia del Norte, Montenegro y Serbia, países candidatos; Bosnia y Herzegovina, país del Proceso de Estabilización y Asociación; y, además, Georgia, la República de Moldova y Ucrania)⁴⁷, Fiji (en nombre del Foro de las Islas del Pacífico)⁴⁸, Francia⁴⁹, Hungría⁵⁰, Islandia (en nombre de los países nórdicos, es decir, Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia)⁵¹, India⁵², Irlanda⁵³, Israel⁵⁴, Italia⁵⁵, Jamaica⁵⁶, Japón⁵⁷, Jordania⁵⁸, Letonia⁵⁹, Líbano⁶⁰, Liechtenstein⁶¹, Malasia⁶², Maldivas⁶³, México⁶⁴, Micronesia (Estados Federados de)⁶⁵, Países Bajos⁶⁶, Noruega (en nombre de los países nórdicos, es decir, Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia)⁶⁷, Papua Nueva Guinea⁶⁸, Filipinas⁶⁹, Perú⁷⁰, Portugal⁷¹, República de Corea⁷², Rumania⁷³, Samoa (en nombre de los pequeños Estados insulares en

³⁸ Chile (A/C.6/76/SR.21, párr. 57).

³⁹ China (A/C.6/74/SR.27, párr. 92).

⁴⁰ Colombia (A/C.6/74/SR.30, párr. 113, y A/C.6/76/SR.23, párr. 24).

⁴¹ Costa Rica (A/C.6/76/SR.23, párr. 15).

⁴² Cuba (A/C.6/76/SR.21, párr. 33).

⁴³ Chipre (A/C.6/73/SR.23, párr. 48; A/C.6/74/SR.30, párr. 102, y A/C.6/76/SR.22, párr. 101).

⁴⁴ Egipto (A/C.6/74/SR.30, párr. 30, y A/C.6/76/SR.20, párr. 59).

⁴⁵ El Salvador (A/C.6/76/SR.20, párr. 70).

⁴⁶ Estonia (A/C.6/74/SR.30, párr. 61).

⁴⁷ Unión Europea (en su calidad de observador; hablando también en nombre de Albania, Macedonia del Norte, Montenegro y Serbia, países candidatos; Bosnia y Herzegovina, país del Proceso de Estabilización y Asociación; y, además, Georgia, la República de Moldova y Ucrania) (A/C.6/76/SR.19, párr. 73).

⁴⁸ Fiji (en nombre del Foro de las Islas del Pacífico) (*ibid.*, párr. 74).

⁴⁹ Francia (A/C.6/76/SR.20, párr. 47).

⁵⁰ Hungría (A/C.6/76/SR.21, párr. 67).

⁵¹ Islandia (en nombre de los países nórdicos, es decir, Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia) (A/C.6/76/SR.19, párr. 88).

⁵² India (A/C.6/76/SR.23, párr. 10).

⁵³ Irlanda (A/C.6/74/SR.29, párr. 43).

⁵⁴ Israel (A/C.6/73/SR.23, párr. 32).

⁵⁵ Italia (A/C.6/74/SR.28, párr. 29, y A/C.6/76/SR.20, párr. 87).

⁵⁶ Jamaica (A/C.6/74/SR.27, párr. 2).

⁵⁷ Japón (A/C.6/74/SR.30, párr. 34).

⁵⁸ Jordania (A/C.6/76/SR.24, párr. 126).

⁵⁹ Letonia (A/C.6/76/SR.22, párr. 75).

⁶⁰ Líbano (*ibid.*, párr. 134).

⁶¹ Liechtenstein (A/C.6/74/SR.30, párr. 95, y A/C.6/76/SR.21, párr. 3).

⁶² Malasia (A/C.6/74/SR.30, párr. 83, y A/C.6/76/SR.21, párr. 153).

⁶³ Maldivas (A/C.6/76/SR.21, párrs. 137 a 139).

⁶⁴ México (A/C.6/74/SR.29, párr. 114).

⁶⁵ Micronesia (Estados Federados de) (A/C.6/76/SR.21, párr. 150).

⁶⁶ Países Bajos (A/C.6/74/SR.28, párr. 79).

⁶⁷ Noruega (en nombre de los países nórdicos, es decir, Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia) (A/C.6/74/SR.27, párr. 86).

⁶⁸ Papua Nueva Guinea (A/C.6/73/SR.23, párr. 33; A/C.6/74/SR.30, párr. 18; A/C.6/75/SR.13, párr. 39, y A/C.6/76/SR.22, párr. 38).

⁶⁹ Filipinas (A/C.6/74/SR.31, párr. 9, y A/C.6/76/SR.23, párr. 17).

⁷⁰ Perú (A/C.6/74/SR.31, párr. 5).

⁷¹ Portugal (A/C.6/74/SR.29, párr. 108, y A/C.6/76/SR.21, párr. 10).

⁷² República de Corea (A/C.6/75/SR.13, párr. 67).

⁷³ Rumania (A/C.6/74/SR.28, párr. 15, y A/C.6/76/SR.21, párr. 20).

desarrollo del Pacífico)⁷⁴, Sierra Leona⁷⁵, Eslovenia⁷⁶, Islas Salomón⁷⁷, Sudáfrica⁷⁸, Tailandia⁷⁹, Tonga⁸⁰, Tuvalu⁸¹, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte⁸², Viet Nam⁸³ y la Santa Sede⁸⁴.

42. Belarús⁸⁵, la República Islámica del Irán⁸⁶, la Federación de Rusia⁸⁷ y los Estados Unidos⁸⁸ han expresado sus reservas acerca de la inclusión del subtema de la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar, citando principalmente la falta de práctica estatal. Además, Chequia⁸⁹ ha considerado que el subtema de la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar es el único adecuado para que lo examine la Comisión, mientras que Alemania⁹⁰ ha señalado que la cuestión es particularmente urgente.

43. Los Copresidentes del Grupo de Estudio han seguido realizando actividades de divulgación para explicar el progreso de la labor de la Comisión sobre el tema, así como los pasos a seguir y la metodología propuestos. Algunos de los actos que organizaron o a los que asistieron los Copresidentes permitieron también poner de relieve la necesidad de que la Comisión recibiera toda la información posible sobre la práctica estatal pertinente⁹¹.

⁷⁴ Samoa (en nombre de los pequeños Estados insulares en desarrollo del Pacífico) (A/C.6/76/SR.19, párr. 71).

⁷⁵ Sierra Leona (A/C.6/76/SR.20, párr. 29).

⁷⁶ Eslovenia (A/C.6/74/SR.29, párr. 146, y A/C.6/76/SR.21, párr. 97).

⁷⁷ Islas Salomón (A/C.6/76/SR.22, párr. 79).

⁷⁸ Sudáfrica (A/C.6/73/SR.23, párr. 15, y A/C.6/76/SR.20, párr. 77).

⁷⁹ Tailandia (A/C.6/73/SR.22, párr. 18; A/C.6/74/SR.29, párr. 99; y A/C.6/76/SR.22, párr. 3).

⁸⁰ Tonga (A/C.6/73/SR.22, párr. 63, y A/C.6/76/SR.22, párr. 120).

⁸¹ Tuvalu (A/C.6/76/SR.23, párr. 5).

⁸² Reino Unido (A/C.6/76/SR.21, párr. 146).

⁸³ Viet Nam (*ibid.*, párr. 85).

⁸⁴ Santa Sede (Observador) (A/C.6/76/SR.23, párrs. 28 y 29).

⁸⁵ Belarús (A/C.6/74/SR.28, párr. 22, y A/C.6/76/SR.20, párr. 63).

⁸⁶ Irán (República Islámica del) (A/C.6/76/SR.20, párr. 38).

⁸⁷ Federación de Rusia (A/C.6/76/SR.22, párr. 95).

⁸⁸ Estados Unidos (A/C.6/73/SR.29, párr. 27, y A/C.6/74/SR.30, párr. 126).

⁸⁹ Chequia (https://www.un.org/en/ga/sixth/74/pdfs/statements/ilc/czech_public_2.pdf; A/C.6/74/SR.28, párr. 66).

⁹⁰ Alemania (A/C.6/76/SR.21, párr. 81).

⁹¹ Los Copresidentes del Grupo de Estudio organizaron o asistieron a los siguientes actos, entre otros, en 2020 y 2021: diálogos interactivos con la Sexta Comisión (28 de octubre de 2020 y 27 de octubre de 2021); un acto paralelo organizado por Fiji, Jamaica, Mauricio y Singapur durante la Semana del Derecho Internacional de 2020 (28 de octubre de 2020); mesas redondas durante las reuniones anuales de la American Society of International Law, sobre los temas de la elevación del nivel del mar y el derecho del mar (2020), y la protección de las personas en el contexto del cambio climático y los desastres (2021); una serie de talleres organizados por el Liechtenstein Institute on Self-Determination, de la Universidad de Princeton, sobre la elevación del nivel del mar y la libre determinación (2020 y 2021); una presentación dedicada al papel de la Comisión, en el marco de una serie de seminarios web sobre el tema “Elevación del nivel del mar: promoción de la justicia climática a través del derecho internacional”, que organizó el Instituto Británico de Derecho Internacional y Comparado (3 de marzo de 2021); un debate interactivo virtual con la Alianza de los Pequeños Estados Insulares sobre la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar (22 de abril de 2021); una mesa redonda organizada por la Sociedad Asiática de Derecho Internacional sobre el tema “La elevación del nivel del mar y el derecho internacional: Asia y otras regiones” (26 de mayo de 2021); una sesión informativa para el Grupo “Derecho Internacional Público” de la Unión Europea (3 de junio de 2021); la 21ª reunión del Proceso Abierto de Consultas Oficiosas de las Naciones Unidas sobre los Océanos y el Derecho del Mar, sobre el tema “El aumento del nivel del mar y sus efectos”, y un acto paralelo titulado “La elevación del nivel del mar y sus consecuencias para el derecho internacional: un diálogo con el Grupo de Estudio de la Comisión de Derecho Internacional” (15 de junio de 2021); un seminario web organizado por la

44. Los Copresidentes del Grupo de Estudio también han seguido publicando artículos relacionados con el tema⁹².

IV. Hallazgos científicos y perspectivas de la elevación del nivel del mar relevantes para los subtemas

45. De acuerdo con la sinopsis de 2018 y como se indica en el primer documento temático⁹³, la Comisión examinará el presente tema partiendo de la premisa de que la elevación del nivel del mar es un hecho, ya demostrado por la ciencia. Según se señaló en la sinopsis, podría afectar directamente a más de 70 Estados, es decir, más de un tercio de los que integran la comunidad internacional. De hecho, este fenómeno ya está teniendo repercusiones, que son cada vez mayores, en muchos aspectos esenciales de la vida para las zonas costeras, para los Estados con zonas costeras bajas y los pequeños Estados insulares, y en especial para sus poblaciones. Es probable que otro grupo de Estados relativamente numeroso se vea indirectamente afectado (por ejemplo, por desplazamientos de población o falta de acceso a recursos). La elevación del nivel del mar se ha convertido en un fenómeno mundial y, por tanto, crea problemas que afectan a la comunidad internacional en su conjunto⁹⁴. Los datos científicos disponibles que se exponen brevemente a continuación muestran que el fenómeno ya está teniendo una incidencia directa o indirecta en numerosos Estados.

46. El Informe Especial del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático relativo al océano y la criosfera en un clima cambiante (2019) es de especial relevancia para comprender los efectos de la elevación del nivel del mar en las poblaciones y los Estados afectados, por lo que merece una mayor atención, además de las referencias que se hacen a la cuestión en el primer documento temático⁹⁵.

Universidad de Trento con el título “El cambio climático y la elevación del nivel del mar: consecuencias jurídicas desde las perspectivas del derecho del mar, la condición de Estado y las personas afectadas” (1 de octubre de 2021); una reunión de expertos organizada por la Universidad de Roma III sobre el tema “¿Nos protege el derecho internacional en materia de desastres?” (4 y 5 de octubre de 2021); un seminario de derecho internacional público de Freshfields sobre el tema “La elevación del nivel del mar: ¿qué implicaciones tiene para el derecho internacional?” (26 de octubre de 2021); un debate oficioso sobre el tema “¿Por qué es urgente registrar y publicar la información sobre las zonas marítimas en vista de la elevación del nivel del mar?”, organizado por la Alianza de los Pequeños Estados Insulares, el Foro de las Islas del Pacífico y la Organización Jurídica Consultiva Asiático-Africana (29 de octubre de 2021); y un acto paralelo celebrado durante la Semana del Derecho Internacional de 2021, con el título “Sesión de preguntas y respuestas con el Grupo de Estudio sobre la elevación del nivel del mar en relación con el derecho internacional y la Comisión de Derecho Internacional” (1 de noviembre de 2021).

⁹² Patrícia Galvão Teles, “Sea-level rise in relation to international law: a new topic for the International Law Commission”, en Marta Chantal Ribeiro, Fernando Loureiro Bastos y Tore Henriksen (eds.), *Global Challenges and the Law of the Sea* (Springer International, 2020); Patrícia Galvão Teles, Nilüfer Oral *et al.*, observaciones sobre “Addressing the law of the sea challenges of sea-level rise”, *American Society of International Law Proceedings*, vol. 114 (2020), págs. 385 a 396; Patrícia Galvão Teles, observaciones sobre “Protecting people in the context of climate change and disasters”, *American Society of International Law Proceedings* vol. 115 (2021), págs. 158 a 161, y 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*, vol. 3 (2020), págs. 213 a 237.

⁹³ A/73/10, anexo B, párrs. 1 a 4, y A/CN.4/740 y Corr.1, párr. 28.

⁹⁴ A/73/10, anexo B, párr. 1.

⁹⁵ Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, *The Ocean and Cryosphere in a Changing Climate: A Special Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (de próxima publicación), y A/CN.4/740 y Corr.1, párrs. 29 a 32.

47. Sobre la base del “Resumen para responsables de políticas” del Informe del IPCC de 2019⁹⁶ y su capítulo 4, dedicado a la elevación del nivel del mar y las implicaciones para las islas de baja altitud, las costas y las comunidades⁹⁷, cabe destacar las siguientes conclusiones principales:

a) las comunidades humanas que están estrechamente vinculadas a los entornos costeros y las pequeñas islas, incluidos los pequeños Estados insulares en desarrollo, se encuentran especialmente expuestas a la elevación del nivel del mar y a los niveles del mar extremos. Otras comunidades más alejadas de la costa también están expuestas a los cambios que se producen en el océano, como los originados por fenómenos meteorológicos extremos;

b) en las zonas costeras bajas (es decir, a menos de 10 metros sobre el nivel del mar) viven actualmente 680 millones de personas (casi el 10 % de la población mundial de 2010), y se prevé que en 2050 sean más de mil millones. En los pequeños Estados insulares en desarrollo viven 65 millones de personas;

c) muchas ciudades de baja altitud (como Nueva York, Shanghái y Rotterdam), grandes deltas agrícolas (como los del Mekong, el Ganges y el Nilo) y pequeñas islas (incluidos pequeños Estados insulares en desarrollo como Fiji, Tuvalu, Kiribati y Maldivas) se encuentran en situación de riesgo en el contexto de la elevación del nivel del mar;

d) es probable que algunas naciones insulares se vuelvan inhabitables por los cambios relacionados con el clima en los océanos y en la criosfera;

e) el riesgo es menor en los escenarios de bajas emisiones, al contrario que en los de altas emisiones;

f) la elevación del nivel del mar (y, por tanto, su impacto) no es uniforme en todo el mundo y varía de una región a otra;

g) los riesgos relacionados con la elevación del nivel del mar, como la erosión, la pérdida de tierras, las inundaciones y la salinización, afectan al acceso al agua, a la seguridad alimentaria, a la salud y a medios de vida como los relacionados con los sectores del turismo y la pesca;

h) las personas que sufren una mayor exposición y son más vulnerables suelen tener menos capacidad de respuesta, especialmente en las islas y costas de baja altitud.

48. En cuanto a los efectos observados que afectan a las poblaciones de las comunidades costeras, las conclusiones más destacadas del Grupo en su Informe Especial de 2019 son las siguientes⁹⁸:

a) las comunidades costeras están expuestas a múltiples peligros relacionados con el clima, como ciclones tropicales, niveles del mar extremos, inundaciones y olas de calor marinas. Se han implementado respuestas diversas en todo el mundo, sobre todo ante fenómenos extremos, aunque también se han puesto en marcha algunas en previsión de la elevación del nivel del mar en el futuro;

b) la protección del litoral basada en infraestructuras, como diques, malecones y esclusas contra las marejadas, está muy extendida y se encuentra en

⁹⁶ “Resumen para responsables de políticas”, en Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, *El océano y la criosfera en un clima cambiante* (véase la nota 95 *supra*).

⁹⁷ Michael Oppenheimer *et al.*, “Sea-level rise and implications for low-lying islands, coasts and communities”, en Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, *The Ocean and Cryosphere in a Changing Climate* (véase la nota 95 *supra*).

⁹⁸ “Resumen para responsables de políticas”, en Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, *El océano y la criosfera en un clima cambiante* (véase la nota 95 *supra*), párrs. A.9, A.9.2 y C.3.2.

numerosas ciudades y deltas costeros. Los enfoques basados en los ecosistemas y los enfoques híbridos que combinan ecosistemas e infraestructuras construidas son cada vez más populares en todo el mundo. También se observan procesos de “retirada” del litoral, es decir, retrocesos de la ocupación humana de las zonas costeras, pero generalmente se limitan a pequeñas comunidades humanas o se producen para crear humedales costeros;

c) cuando la comunidad afectada es pequeña o se ha producido un desastre, merece la pena considerar la posibilidad de reducir riesgos mediante reubicaciones planificadas desde la costa si hay lugares alternativos seguros. Estas reubicaciones pueden verse condicionadas por factores sociales, culturales, financieros y políticos.

49. En cuanto a los cambios y riesgos que se prevé que puedan sufrir las comunidades afectadas, las conclusiones más relevantes del Grupo en su Informe Especial de 2019 pueden resumirse como sigue⁹⁹:

a) se estima que la elevación del nivel medio del mar y los niveles del mar extremos, junto con el calentamiento y la acidificación de los océanos, agravarán los riesgos para las comunidades humanas de las zonas costeras bajas;

b) en las islas de atolones urbanos, se prevé que los riesgos sean de moderados a altos, incluso en un escenario de bajas emisiones;

c) en un escenario de altas emisiones, se prevé que las regiones de los deltas y las ciudades costeras ricas en recursos experimenten niveles de riesgo entre moderados y altos después de 2050;

d) muchos países tendrán dificultades para adaptarse, incluso con medidas de mitigación ambiciosas. La capacidad de adaptación sigue variando entre comunidades y sociedades, así como en el seno de estas;

e) las respuestas a la elevación del nivel del mar y la reducción de los riesgos asociados plantean a la sociedad profundos retos de gobernanza, derivados de la incertidumbre sobre la magnitud y el ritmo de la elevación del nivel del mar en el futuro;

f) una mayor cooperación y coordinación entre autoridades gubernamentales puede brindar respuestas eficaces a la elevación del nivel del mar;

g) la cooperación regional, que incluye la celebración de tratados y convenios, puede servir de apoyo a las iniciativas de adaptación. Los acuerdos institucionales que propician vínculos en diferentes escalas con las comunidades locales e indígenas favorecen la adaptación.

50. En un informe reciente, publicado en agosto de 2021¹⁰⁰, el Grupo ofrece datos importantes sobre la elevación del nivel del mar y algunas proyecciones relativas a este fenómeno:

a) el nivel medio del mar aumentó 0,20 metros entre 1901 y 2018. La tasa media de elevación del nivel del mar fue de 1,3 milímetros por año entre 1901 y 1971. El ritmo aumentó hasta situarse en 1,9 milímetros por año entre 1971 y 2006, y creció aún más, hasta alcanzar 3,7 milímetros por año, entre 2006 y 2018. Es muy probable que la acción del hombre haya sido el principal impulsor de ese aumento de la elevación, al menos desde 1971;

⁹⁹ *Ibid.*, párrs. B.9, B.9.2, C.1.4, C.3.3, C.4.1 y C.4.2.

¹⁰⁰ Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, *Climate Change 2021: The Physical Science Basis – Summary for Policymakers. Working Group I Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (Cambridge, Cambridge University Press, 2021).

b) el nivel medio del mar en todo el mundo se ha elevado más rápidamente desde 1900 que en cualquier otra época en los últimos 3.000 años. El calentamiento del sistema climático ha provocado la elevación del nivel medio del mar debido a la pérdida de hielo en la superficie terrestre y a la dilatación térmica por el calentamiento de los océanos;

c) no se puede descartar una elevación del nivel medio del mar a nivel mundial por encima del rango probable —de unos 2 metros antes 2100 y en torno a 5 metros antes de 2150 en un escenario de emisiones de gases de efecto invernadero muy elevadas—, dada la profunda incertidumbre existente acerca de los procesos que afectan a los mantos de hielo. Se espera que, a más largo plazo, el nivel del mar siga elevándose durante siglos o milenios a causa del continuo calentamiento de las profundidades oceánicas y del derretimiento de las capas de hielo, y que se mantenga miles de años en un nivel elevado;

d) es muy probable (prácticamente seguro) que la elevación media del nivel del mar a escala regional prosiga a lo largo del siglo XXI, excepto en las contadas regiones en que la elevación del terreno por causas geológicas es acusada. Se prevé que en aproximadamente dos terceras partes de las costas de todo el mundo la elevación del nivel relativo del mar a escala regional se desvíe menos de un 20 % del promedio mundial de elevación. Debido a la elevación del nivel relativo del mar, se espera que para el año 2100 más de la mitad de los mareógrafos registren al menos una vez al año fenómenos extremos relacionados con el nivel del mar que hasta hace poco ocurrían solo una vez cada siglo. La elevación del nivel relativo del mar contribuye a aumentar la frecuencia y gravedad de las inundaciones costeras en las zonas bajas y a la erosión del litoral en la mayoría de las costas arenosas;

e) en las ciudades costeras, la combinación de fenómenos extremos relacionados con el nivel del mar que se producen con mayor frecuencia (debido a la elevación del nivel del mar y a las marejadas ciclónicas) y fenómenos extremos de lluvias y crecidas del caudal de los ríos aumentará las probabilidades de que se produzcan inundaciones;

f) si se lograra alcanzar un saldo negativo de emisiones netas de dióxido de carbono a nivel mundial, el aumento de la temperatura superficial provocado por el dióxido de carbono se iría reduciendo gradualmente y la tendencia podría invertirse, pero otros cambios relacionados con el clima persistirían durante períodos que pueden ir desde décadas hasta milenios. Por ejemplo, la evolución del nivel medio del mar tardaría en invertirse varios siglos o milenios, incluso si el saldo de emisiones netas de dióxido de carbono fuera ampliamente negativo.

51. La relación entre estos hechos científicamente probados y el tema incluido en el programa de trabajo de la Comisión se expuso en la sinopsis de 2018 al definirse el alcance del tema: la Comisión solo se ocupará “de las implicaciones legales de la elevación del nivel del mar”, y no de “la protección del medio ambiente, del cambio climático en sí, de la causalidad, ni de la responsabilidad en sus dos acepciones (*responsibility* y *liability*, en inglés)”¹⁰¹. A pesar de estas limitaciones, y como se subraya en la sinopsis al presentarse el método de trabajo de la Comisión sobre este tema, la labor del Grupo de Estudio “podría contribuir a los esfuerzos de la comunidad internacional para responder a [...] los problemas que origina la elevación del nivel del mar”¹⁰², y el tema refleja “la evolución del derecho internacional e inquietudes apremiantes de la comunidad internacional en general”¹⁰³.

¹⁰¹ A/73/10, anexo B, párr. 14.

¹⁰² *Ibid.*, párr. 18.

¹⁰³ *Ibid.*, párr. 25.

V. Examen del tema por la Asociación de Derecho Internacional

52. El tema de la elevación del nivel del mar fue estudiado inicialmente por el Comité sobre las Líneas de Base con arreglo al Derecho Internacional del Mar, de la Asociación de Derecho Internacional, cuyo informe se examinó en la Conferencia de la Asociación en Sofía en 2012¹⁰⁴. En el informe de 2012 se reconocía que “la considerable pérdida de territorio a causa de la elevación del nivel del mar era un problema que trascendía las líneas de base y el derecho del mar y requería el examen de diversas ramas del derecho internacional”¹⁰⁵.

53. Así pues, la Asociación de Derecho Internacional creó en 2012 el Comité sobre el Derecho Internacional y la Elevación del Nivel del Mar. Ese Comité decidió centrar su labor en tres ámbitos temáticos principales: el derecho del mar; la migración forzada y los derechos humanos, y las cuestiones de la condición de Estado y la seguridad internacional. En la Conferencia de Johannesburgo celebrada en 2016 se presentó un informe provisional del Comité dedicado a las cuestiones relativas al derecho del mar y las migraciones y los derechos humanos¹⁰⁶. En la Conferencia de Sídney de 2018 se examinó otro informe, en el que el Comité recomendó a la Asociación de Derecho Internacional que adoptara una resolución con dos propuestas *de lege ferenda*, relativas al derecho del mar y a la migración y los derechos humanos. El informe y la resolución 5/2018 aprobada en la Conferencia de Sídney apoyaban parcialmente estas propuestas, a la vez que mantenían su orientación conceptual general¹⁰⁷. Además, en el informe de 2018 se proponía un conjunto de principios, con sus comentarios, que integraban la Declaración de principios de Sídney sobre la protección de las personas desplazadas en el contexto de la elevación del nivel del mar¹⁰⁸.

54. La Declaración de Principios de Sídney, contenida en la resolución 6/2018, consta de nueve principios basados en disposiciones, principios y marcos jurídicos internacionales pertinentes. El objetivo de la Declaración de Sídney es proporcionar orientación a los Estados para evitar, mitigar y dar respuesta a los desplazamientos de personas que se produzcan en el contexto de la elevación del nivel del mar.

55. Los nueve principios de la Declaración de Sídney se refieren a lo siguiente:

- a) El deber y la responsabilidad primordiales de los Estados de proteger y asistir a las personas afectadas;
- b) El deber de respetar los derechos humanos de las personas afectadas;
- c) El deber de adoptar medidas positivas;
- d) El deber de cooperar;
- e) La evacuación de las personas afectadas;

¹⁰⁴ Informe final del Comité sobre las Líneas de Base con arreglo al Derecho Internacional del Mar, en International Law Association, *Report of the Seventy-fifth Conference, Held in Sofia, August 2012*, vol. 75 (2012), págs. 385 y ss., en especial pág. 424.

¹⁰⁵ Resolución 1/2012, párr. 7, *ibid.*, pág. 17.

¹⁰⁶ Informe provisional del Comité sobre el Derecho Internacional y la Elevación del Nivel del Mar, en International Law Association, *Report of the Seventy-seventh Conference, Held in Johannesburg, August 2016*, vol. 77 (2017), pág. 842.

¹⁰⁷ Informe final del Comité sobre el Derecho Internacional y la Elevación del Nivel del Mar, en International Law Association, *Report of the Seventy-eighth Conference, Held in Sydney, 19–24 August 2018*, vol. 78 (2019), pág. 866.

¹⁰⁸ Informe final del Comité sobre el Derecho Internacional y la Elevación del Nivel del Mar, *ibid.*, págs. 897 y ss., y resolución 6/2018, anexo, *ibid.*, pág. 33.

- f) La reubicación planificada de las personas afectadas;
- g) La migración de las personas afectadas;
- h) El desplazamiento interno de las personas afectadas;
- i) El desplazamiento transfronterizo de las personas afectadas.

56. En relación con las cuestiones de la condición de Estado y la personalidad jurídica internacional en el caso de la pérdida total de territorio o de que este resulte permanentemente inhabitable, el informe correspondiente a la Conferencia de Sídney de 2018 de la Asociación de Derecho Internacional refiere que el Comité sobre el Derecho Internacional y la Elevación del Nivel del Mar ha considerado que las normas de derecho internacional sobre la adquisición y pérdida de territorio están claras y bien establecidas, y se han dado en el pasado numerosas situaciones en las que los Gobiernos no han tenido control físico del territorio, como, por ejemplo, en los casos de los Gobiernos en el exilio. Sin embargo, el Comité es consciente del hecho de que no hay precedentes respecto a una situación en que la elevación del nivel del mar revista proporciones existenciales para un número de Estados insulares¹⁰⁹.

57. En general, se reconoce que, como guía y punto de inicio, habría una presunción de la continuidad de la condición de Estado en los casos en que el territorio terrestre se perdiera, con lo que el Comité sobre el Derecho Internacional y la Elevación del Nivel del Mar es de la opinión de que las modalidades exactas para la continuación de la condición de Estado, o quizás alguna otra forma de personalidad jurídica internacional, así como otras soluciones para este problema (por ejemplo, la fusión con otro Estado), son cuestiones muy delicadas que el Comité debería abordar con considerable prudencia¹¹⁰.

58. En la resolución 6/2018¹¹¹, la Conferencia recomendó al Consejo Ejecutivo que prorrogara el mandato del Comité sobre el Derecho Internacional y la Elevación del Nivel del Mar para que pudiera seguir trabajando en los restantes asuntos que se le habían encomendado, a saber, la cuestión de la condición de Estado y los derechos de las poblaciones afectadas, así como otros aspectos del derecho internacional, incluidas cuestiones relacionadas con el derecho del mar y el territorio. El Consejo Ejecutivo prorrogó el mandato del Comité hasta noviembre de 2022.

59. Está previsto que el Comité presente un nuevo informe en la Conferencia de la Asociación de Derecho Internacional que se celebrará en Lisboa en junio de 2022. Es posible que el mandato del Comité vuelva a prorrogarse.

Primera parte: Generalidades

I. Alcance y resultado del tema

60. El presente tema se refiere a la cuestión de “la elevación del nivel del mar en relación con el derecho internacional”. De acuerdo con la sinopsis de 2018, el Grupo de Estudio examinará los posibles efectos o consecuencias jurídicas de la elevación del nivel del mar en tres ámbitos principales: a) el derecho del mar; b) la condición de Estado, y c) la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del

¹⁰⁹ Informe final del Comité sobre el Derecho Internacional y la Elevación del Nivel del Mar, en International Law Association, *Report of the Seventy-eighth Conference* (véase la nota 107 *supra*), pág. 25.

¹¹⁰ *Ibid.*, págs. 25 y 26.

¹¹¹ Resolución 6/2018, en International Law Association, *Report of the Seventy-eighth Conference* (véase la nota 108 *supra*), pág. 33.

mar¹¹². En la sinopsis también se menciona que “[l]as cuestiones asociadas a esos tres ámbitos reflejan las implicaciones legales que tiene la elevación del nivel del mar para los elementos constitutivos del Estado (territorio, población y gobierno o condición de Estado), por lo que están interrelacionadas y deben examinarse de manera conjunta”¹¹³.

61. En la sinopsis de 2018 se insiste en que no se pretende que el tema ofrezca “un recorrido amplio y exhaustivo de la aplicación del derecho internacional a las cuestiones que plantea la elevación del nivel del mar, sino esbozar algunos aspectos clave en los tres ámbitos mencionados”¹¹⁴. La sinopsis también indica claramente que “[l]os tres ámbitos que hay que examinar deben analizarse únicamente en el contexto de la elevación del nivel del mar, independientemente de otros factores causales que pueden dar lugar a consecuencias similares”¹¹⁵. Otro límite claro que se establece en la sinopsis es que “[e]n este tema no se propondrán modificaciones al derecho internacional vigente”¹¹⁶. Al mismo tiempo, en la sinopsis no se descarta que, en relación con el tema, “[e]n el futuro pueden surgir otras cuestiones que requieran análisis”¹¹⁷.

A. Cuestiones que tiene que examinar la Comisión

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

63. El derecho del mar fue objeto del primer documento temático¹¹⁸, que fue presentado por los Copresidentes en 2020 y debatido por el Grupo de Estudio, la Comisión y la Sexta Comisión en 2021. En el capítulo IX del informe anual de la Comisión de 2021¹¹⁹ figura un extracto de las deliberaciones de la Comisión, y los puntos principales de la sesión plenaria celebrada sobre el tema en la Sexta Comisión se recogen en las correspondientes actas resumidas¹²⁰. La labor sobre este subtema proseguirá más adelante.

64. Con respecto a la condición de Estado, las cuestiones que se examinarán se enumeran en la sinopsis de 2018: a) análisis de los posibles efectos jurídicos sobre la continuidad o la pérdida de la condición de Estado en los casos en que el territorio de un Estado insular quede completamente cubierto por el mar o se vuelva inhabitable; b) evaluación jurídica acerca del refuerzo de la protección de islas mediante barreras o la construcción de islas artificiales para preservar la condición de Estado en el caso de los Estados insulares que corran el riesgo de que su territorio quede totalmente cubierto por el mar o resulte inhabitable; c) análisis de la ficción jurídica según la cual, considerando la “congelación” de las líneas de base y el respeto de las fronteras establecidas por tratados, sentencias judiciales o laudos arbitrales, podría admitirse la continuidad de la condición de Estado en el caso de los Estados insulares en razón de la presencia de territorios marítimos establecidos por la existencia previa de territorios bajo su soberanía antes de que estos quedaran completamente cubiertos por

¹¹² A/73/10, anexo B, párr. 12.

¹¹³ *Ibid.*, párr. 13.

¹¹⁴ *Ibid.*, párr. 14.

¹¹⁵ *Ibid.*

¹¹⁶ *Ibid.*

¹¹⁷ *Ibid.*

¹¹⁸ A/CN.4/740, Corr. 1 y Add. 1

¹¹⁹ A/76/10.

¹²⁰ A/C.6/76/SR.17 a A/C.6/76/SR.24. El texto completo de estas intervenciones está disponible en el sitio web de la Sexta Comisión, en <https://www.un.org/en/ga/sixth/>.

el mar o resultaran inhabitables; d) evaluación de los posibles efectos jurídicos relativos a la transferencia, con o sin traspaso de soberanía, de una franja o porción de territorio de un tercer Estado en favor de un Estado insular cuyo territorio terrestre corra el riesgo de quedar totalmente cubierto por el mar o de ser inhabitable, con el fin de mantener su condición de Estado o cualquier forma de personalidad jurídica internacional, y e) el análisis de los posibles efectos jurídicos de una fusión entre un Estado insular en desarrollo cuyo territorio terrestre corra el riesgo de quedar totalmente cubierto por el mar o volverse inhabitable y otro Estado, o de la creación de una federación o asociación entre ellos, en lo que respecta al mantenimiento de la condición de Estado o de cualquier forma de personalidad jurídica internacional del Estado insular¹²¹.

65. En cuanto a la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar, las cuestiones que se examinarán también se enumeran en la sinopsis de 2018: a) la medida en que el deber de los Estados de proteger los derechos humanos de las personas bajo su jurisdicción se aplica a las consecuencias relacionadas con la elevación del nivel del mar; b) la forma de aplicar el principio de cooperación internacional para ayudar a los Estados a hacer frente a los efectos adversos que tiene la elevación del nivel del mar en su población; c) la determinación de la existencia de principios jurídicos internacionales aplicables a las medidas que tienen que adoptar los Estados con objeto de que, pese a la elevación del nivel del mar, su población no tenga que desplazarse; d) la determinación de la existencia de principios jurídicos internacionales aplicables a la evacuación, la reubicación y la emigración de personas a otros países a causa de los efectos adversos de la elevación del nivel del mar, y e) posibles principios aplicables a la protección de los derechos humanos de los desplazados internos o las personas que migran debido a los efectos adversos de la elevación del nivel del mar¹²².

B. Resultado final

66. Según la sinopsis de 2018, la labor del Grupo de Estudio permitirá “determinar las cuestiones jurídicas que plantea la elevación del nivel del mar, así como otras cuestiones conexas ... Esta labor podría contribuir a los esfuerzos de la comunidad internacional para responder a estas cuestiones y ayudar a los Estados a que busquen soluciones viables a fin de responder de manera efectiva a los problemas que origina la elevación del nivel del mar”¹²³.

67. En la sinopsis se indica que el resultado de los trabajos será un informe final del Grupo de Estudio, acompañado de una serie de conclusiones sobre su labor. Después de la presentación del informe final, “podría considerarse la posibilidad de proseguir con el desarrollo del tema o de partes de este, y de qué modo, en el seno de la Comisión o en otros foros”¹²⁴.

II. Enfoque metodológico

68. Según la sinopsis de 2018, el Grupo de Estudio analizará el derecho internacional vigente, incluido el derecho internacional convencional y consuetudinario, de conformidad con el mandato de la Comisión de emprender el desarrollo progresivo del derecho internacional y su codificación¹²⁵. Siguiendo un

¹²¹ A/73/10, anexo B, párr. 16.

¹²² *Ibid.*, párr. 17.

¹²³ *Ibid.*, párr. 18.

¹²⁴ *Ibid.*, párr. 26.

¹²⁵ *Ibid.*, párr. 18.

enfoque sistémico e integrador, el Grupo de Estudio basará su labor en la práctica de los Estados, tratados internacionales y otros instrumentos internacionales, decisiones judiciales de cortes y tribunales internacionales y nacionales, y análisis de especialistas¹²⁶.

69. En el capítulo X del informe anual de 2019 de la Comisión¹²⁷, así como en el capítulo IX de su informe anual de 2021¹²⁸, se abordaron otras cuestiones metodológicas y de organización.

70. La práctica de los Estados es esencial para la labor de la Comisión, incluida la del Grupo de Estudio sobre el presente tema. Los Copresidentes desean expresar su profunda gratitud a los Estados, organizaciones internacionales y otros órganos pertinentes que han respondido a las peticiones que en relación con la práctica acerca de los subtemas tratados en el presente documento temático hizo la Comisión en el capítulo III de sus informes anuales de 2019 y 2021¹²⁹. Los Copresidentes también desean expresar su agradecimiento a la Secretaría por la ayuda prestada en la investigación de la práctica de los Estados y de las organizaciones y órganos internacionales competentes.

71. Los Copresidentes alientan a los Estados, a las organizaciones internacionales y a otros organismos pertinentes a que sigan colaborando con el Grupo de Estudio y con la Comisión de manera oficial y oficiosa, a fin de compartir sus prácticas y su experiencia con respecto a la elevación del nivel del mar en relación con el derecho internacional.

Segunda parte

Reflexiones sobre la condición de Estado (“statehood”)

I. Introducción

72. La elevación del nivel del mar es, tal como destacó la delegación de Viet Nam ante la Sexta Comisión de la Asamblea General en octubre de 2018, un fenómeno global que crea problemas globales que afectan a la comunidad internacional en su conjunto¹³⁰.

73. Sin embargo, la elevación del nivel del mar no es uniforme, pues varía de una región a otra del mundo¹³¹, siendo, por ejemplo, especialmente grave en el Pacífico Occidental. Los Estados de costas bajas, y, en particular, los pequeños Estados

¹²⁶ *Ibid.*, párr. 20.

¹²⁷ A/74/10, párrs. 263 a 273.

¹²⁸ A/76/10, párrs. 245 y 246.

¹²⁹ A/74/10, párrs. 31 a 33, y A/76/10, párr. 26. Se han recibido comunicaciones de Bélgica (23 de diciembre de 2021), Fiji (en nombre de los miembros del Foro de las Islas del Pacífico, es decir, Australia, Fiji, Kiribati, las Islas Marshall, Micronesia (Estados Federados de), Nauru, Nueva Zelandia, Palau, Papua Nueva Guinea, Samoa, las Islas Salomón, Tonga, Tuvalu y Vanuatu) (31 de diciembre de 2021), Liechtenstein (12 de octubre de 2021), Marruecos (22 de diciembre de 2021), la Federación de Rusia (17 de diciembre de 2020) y Tuvalu (en nombre de los miembros del Foro de las Islas del Pacífico) (30 de diciembre de 2019), y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (3 de enero de 2022), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (30 de diciembre de 2021), la Organización Marítima Internacional (OMI) (11 de octubre de 2021), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) (6 de diciembre de 2021) y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (30 de diciembre de 2021). Las comunicaciones pueden consultarse en https://legal.un.org/ilc/guide/8_9.shtml#govcoms.

¹³⁰ Viet Nam (A/C.6/73/SR.30, párr. 48).

¹³¹ Comunicación de la FAO.

insulares en desarrollo, en los que viven aproximadamente 65 millones de personas, sufren de manera directa los efectos de tal fenómeno. Como pusieron de relieve Samoa y Seychelles ante la Sexta Comisión, los pequeños Estados insulares en desarrollo corren el riesgo de sufrir erosión, inundaciones y salinización, con notable impacto en el abastecimiento de agua potable y en las actividades económicas de sus poblaciones¹³².

74. Igualmente, la Asamblea General de las Naciones Unidas ha resaltado que la elevación del nivel del mar entraña una seria y auténtica amenaza para la supervivencia de algunos pequeños Estados insulares en desarrollo¹³³, como, por ejemplo, las Islas Marshall, Kiribati, Maldivas, Nauru, Palau y Tuvalu, cuya superficie terrestre puede quedar cubierta por el mar o resultar inhabitable¹³⁴.

II. Criterios para la configuración de un Estado

A. Conforme a la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados de 1933

75. Si bien no hay una noción de Estado asumida de manera general, usualmente se toman como referencia los requisitos o presupuestos que el Estado ha de reunir para ser considerado sujeto (“persona”) de derecho internacional conforme al artículo 1 de la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados de 1933: *a*) población permanente; *b*) territorio determinado; *c*) Gobierno; y *d*) capacidad para entrar en relaciones con los demás Estados. En el presente documento temático se toman en consideración esos requisitos, con la salvedad de que, dada la existencia de organizaciones internacionales y otras entidades con personalidad jurídica internacional, se prefiere aludir en el cuarto presupuesto a la capacidad para entrar en relación con los demás Estados y otros sujetos de derecho internacional.

76. La Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados es producto de la Séptima Conferencia Internacional Americana, que tuvo lugar en la capital uruguaya en diciembre de 1933 y en la que el aspecto que centró la atención de los participantes fue la forma en la que se abordaría el principio de no intervención, en un contexto en el que se estrenaba la política del “*good neighbour*” o “buen vecino” hacia América Latina del Presidente de los Estados Unidos Franklin D. Roosevelt y tras una serie de experiencias previas de intervención estadounidense en la región durante el siglo XIX y comienzos del siglo XX¹³⁵. Un detalle importante que se desprende del análisis de las actas de la Conferencia es que no hubo mayor discusión respecto al contenido del artículo 1 de la Convención, pues este refleja principios comunes a los Estados

¹³² Samoa (A/C.6/73/SR.23, párr. 65) y Seychelles (A/C.6/73/SR.24, párr. 11).

¹³³ Resolución 72/217 de la Asamblea General, de 20 de diciembre de 2017, párr. 11 del preámbulo.

¹³⁴ Jane McAdam *et al.*, *International Law and Sea-Level Rise: Forced Migration and Human Rights* (Lysaker, Fridtjof Nansen Institute, 2016), págs. 7 a 9; Mariano J. Aznar Gómez, “El Estado sin territorio: La desaparición del territorio debido al cambio climático”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 26 (2013), págs. 6 y 7, y Susin Park, “El cambio climático y el riesgo de apatridia: La situación de los Estados insulares bajos” (Ginebra, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), 2011), pág. 11.

¹³⁵ Acta Final de la Séptima Conferencia Internacional Americana (Montevideo, 19 de diciembre de 1933), e Informe de la Segunda Subcomisión de Derechos y Deberes de los Estados a la Segunda Comisión de la Séptima Conferencia Internacional Americana, Actas y Antecedentes de la Segunda Comisión (Montevideo, diciembre de 1933), págs. 177 y 178.

americanos y se aprobó de manera unánime por las delegaciones de los Estados representados en la Conferencia¹³⁶.

1. Población permanente

77. Sin importar el mayor o menor número de quienes conforman la población, un Estado ha de contar con una población permanente asentada en su territorio. Tal población comprende a nacionales y extranjeros, aunque, generalmente, la mayoría de las personas que la integran ostentan la nacionalidad de ese Estado.

78. La nacionalidad, como vínculo jurídico de los individuos con el Estado, se determina conforme al derecho interno del Estado, aunque en algunos casos puede haber asuntos de nacionalidad que sean objeto de tratados entre los Estados concernidos.

79. La nacionalidad puede ser originaria —a partir de la aplicación de los criterios del *ius soli* o del *ius sanguinis*, dependiendo de lo establecido en la legislación de cada Estado— o sobreviniente, a mérito de los supuestos y requisitos que para cada Estado contemplan los ordenamientos internos y los tratados que sobre la materia pudiera haber entre algunos Estados¹³⁷.

80. Pueden suscitarse situaciones de concurrencia de más de una nacionalidad en una persona a nivel originario si, por ejemplo, adquiere *ius soli* la nacionalidad de un Estado y, a la par, la de otro Estado *ius sanguinis*, y también cuando adquiere en forma sobreviniente la nacionalidad de un Estado sin perder su nacionalidad de origen o tener que renunciar a ella.

81. El Estado ejerce competencia personal sobre sus nacionales. Como se apuntó en el párrafo 79 *supra*, tanto la determinación de quienes ostentan la nacionalidad como las formas de adquirirla, sea de manera originaria o sobreviniente, corresponden al ordenamiento del Estado. Este tiene competencia exclusiva en la materia, aunque la oponibilidad de la nacionalidad de un Estado frente a terceros Estados puede depender del hecho de contar con una vinculación efectiva con aquel.

82. Al respecto, en materia de protección diplomática, la Corte Internacional de Justicia distinguió en el caso *Nottebohm* entre los efectos de haber adquirido una nacionalidad en el propio Estado que la había otorgado y los efectos que dicha adquisición pudiera tener en términos de su oponibilidad frente a otro Estado¹³⁸.

83. La competencia personal del Estado comprende tanto a los nacionales que estén dentro de su territorio, quienes se encuentran también, por cierto, sometidos a la competencia territorial del Estado¹³⁹, pues puede restringirse la posibilidad del ejercicio de ciertos puestos públicos a quienes contarán con la nacionalidad del Estado o, incluso, fueran solo nacionales originarios de este, como a los que se encuentren fuera del territorio. A propósito de estos últimos, también tiene competencia, indudablemente, el Estado territorial, aunque el Estado de la nacionalidad realiza

¹³⁶ Acta Final de la Séptima Conferencia Internacional Americana (véase la nota 135 *supra*), pág. 82; Informe de la Segunda Subcomisión de Derechos y Deberes de los Estados a la Segunda Comisión de la Séptima Conferencia Internacional Americana, Actas y Antecedentes de la Segunda Comisión (Montevideo, diciembre de 1933), y Acta de la Tercera Sesión Plenaria de la Séptima Conferencia Internacional Americana, *ibid.*, pág. 57.

¹³⁷ Párrs. 1) a 3) del comentario al artículo 4 del proyecto de artículos sobre la protección diplomática, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 2006, vol. II (segunda parte), párr. 50.

¹³⁸ *Nottebohm Case* (segunda fase), fallo, 6 de abril de 1955: *I. C. J. Reports 1955*, pág. 4 y ss., en especial págs. 21 a 24.

¹³⁹ *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1997, vol. I, 2475ª sesión, párr. 45, y *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1952, vol. II, documento A/CN.4/50, párr. 2.

diversas actuaciones respecto de ellos, entre las que se cuentan las relativas al registro civil, expedición de documentos, asistencia y protección consulares y protección diplomática.

84. Adicionalmente, cabe considerar casos, como el de la Unión Europea, en que los nacionales de cada Estado miembro —aspecto que se determina en virtud de lo que establezca la legislación interna de cada Estado— cuentan asimismo con la condición de ciudadanos de la Unión Europea. Como consecuencia de tal condición, tienen, entre otros derechos, la libertad para circular y residir en cualquiera de los Estados miembros, además de la capacidad para elegir y ser elegidos en las listas al Parlamento Europeo del Estado de residencia, así como para votar y ser elegidos en las elecciones municipales del Estado de residencia, y la posibilidad de acogerse, en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro del que sean nacionales, a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro en las mismas condiciones que los nacionales de ese Estado¹⁴⁰.

85. En los casos de personas en quienes concurra más de una nacionalidad, según los artículos sobre la protección diplomática aprobados por la Comisión de Derecho Internacional en 2006, todo Estado del que sea nacional una persona que tenga doble o múltiple nacionalidad podrá ejercer la protección diplomática con respecto a esa persona frente a un Estado del que esta no sea nacional, con la particularidad de que, además, dos o más Estados de los que una persona sea nacional podrán ejercer conjuntamente la protección diplomática con respecto a tal persona¹⁴¹. Al mismo tiempo, un Estado del que una persona sea nacional no podrá ejercer la protección diplomática respecto de ella frente a otro Estado del que también fuera nacional, salvo que la nacionalidad del primer Estado sea la predominante tanto en la fecha en la que se produjo el perjuicio como en la fecha de la presentación oficial de la reclamación¹⁴². Ejemplos de ello se aprecian en los casos de Raphael Canevaro¹⁴³, Florence Strunsky Mergé¹⁴⁴ y de quienes tienen nacionalidad iraní y estadounidense de manera simultánea¹⁴⁵.

86. La nacionalidad, de conformidad con el artículo 15 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, es un derecho fundamental que se reconoce a toda persona¹⁴⁶. En razón a ello, merecen resaltarse los esfuerzos de la comunidad

¹⁴⁰ Véanse la versión consolidada del Tratado de la Unión Europea, *Diario Oficial de la Unión Europea* (2016/C 202/01), art. 35; la versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, *Diario Oficial de la Unión Europea* (2016/C 202/01), arts. 20 a 24, y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, *Diario Oficial de la Unión Europea* (2016/C 202/02), arts. 44 a 46, que pueden consultarse en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=ES> (consultado el 25 de febrero de 2022).

¹⁴¹ Artículo 6 de los artículos sobre la protección diplomática, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 2006*, vol. II (segunda parte), párr. 49, y resolución 62/67 de la Asamblea General, de 6 de diciembre de 2007.

¹⁴² Artículo 7 de los artículos sobre la protección diplomática, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 2006*, vol. II (segunda parte), párr. 49.

¹⁴³ *Canevaro Case (Italy v. Peru)*, laudo de 3 de mayo de 1912, Tribunal Arbitral, Corte Permanente de Arbitraje, Naciones Unidas, *Reports of International Arbitral Awards*, vol. XI, págs. 397 a 410.

¹⁴⁴ *Mergé Case*, decisión núm. 55 de 10 de junio de 1955, Italian-United States Conciliation Commission, Naciones Unidas, *Reports of International Arbitral Awards*, vol. XIV, págs. 236 a 248.

¹⁴⁵ *Islamic Republic of Iran v. United States of America*, Tribunal de Reclamaciones Irán-Estados Unidos, decisión, asunto núm. A/18, 6 de abril de 1984. Puede consultarse en <https://iusct.com/cases/a18-decision-no-32-6-april-1984/> (consultado el 25 de febrero de 2022).

¹⁴⁶ Declaración Universal de Derechos Humanos, resolución 217 A (III) de la Asamblea General, de 10 de diciembre de 1948.

internacional para evitar situaciones de apatridia mediante la adopción de disposiciones como el artículo 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966¹⁴⁷, en cuyo párrafo 3 se reconoce el derecho de un niño a adquirir una nacionalidad, e instrumentos sobre el particular, como la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961¹⁴⁸. Esta contempla, por ejemplo, la concesión de la nacionalidad por todo Estado contratante a la persona que de otro modo sería apátrida, incluyendo las situaciones de los expósitos nacidos en el territorio de un Estado, que, salvo prueba en contrario, se presume que son hijos de padres que poseen la nacionalidad de dicho Estado, así como a los no nacidos en el territorio de un Estado contratante si en el momento del nacimiento de la persona interesada uno de los padres tenía la nacionalidad de aquel. A su vez, el nacional de un Estado contratante que solicite la naturalización en un país extranjero no perderá su nacionalidad, a menos que adquiera o se le haya dado la seguridad de adquirir la nacionalidad de dicho país, y los Estados contratantes no privarán de su nacionalidad a una persona si esa privación ha de convertirla en apátrida.

87. Por último, cabe también traer a colación que los artículos sobre la protección diplomática aprobados por la Comisión recogen explícitamente la posibilidad de que un Estado pueda ejercer la protección diplomática con respecto a una persona apátrida o a la que ese Estado reconozca la condición de refugiado, de conformidad con las normas internacionalmente aceptadas, si esa persona tiene residencia legal y habitual en ese Estado en la fecha en la que se produjo el perjuicio y en la fecha de la presentación oficial de la reclamación¹⁴⁹.

2. Territorio determinado

88. El territorio es el ámbito físico concreto —cualquiera que sea su tamaño— donde el Estado ejerce su soberanía y jurisdicción, y comprende las áreas continentales e insulares, el mar adyacente a sus costas, incluyendo las aguas interiores, que se generan a partir de la utilización de líneas de base rectas, las aguas archipelágicas cuando las hubiere y el mar territorial, así como el espacio aéreo suprayacente.

89. El territorio puede ser vasto, pequeño o, incluso, exiguo, así como continuo o discontinuo, de manera que no haya contigüidad geográfica entre partes del territorio de un Estado, como sucede con los estados de Alaska y Hawái de los Estados Unidos, o estar totalmente rodeado del territorio de otro Estado, como en los casos de Lesotho, San Marino y la Ciudad del Vaticano.

90. El territorio de un Estado o sus límites pueden ser objeto de controversia con otros Estados, porque no es necesario que se hayan definido las fronteras de aquel para considerar que existe¹⁵⁰. Igualmente, el territorio de un Estado no se pierde ni desaparece como consecuencia de su ocupación total o parcial con ocasión de un conflicto. En sintonía con ello, el artículo 42 del Reglamento relativo a las Leyes y Costumbres de la Guerra Terrestre, anexo a la Convención relativa a las Leyes y Costumbres de la Guerra Terrestre, de 1907, precisa que se considera como ocupado un territorio cuando está de hecho bajo la autoridad del ejército enemigo, así como

¹⁴⁷ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Nueva York, 16 de diciembre de 1966), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 999, núm. 14668, pág. 171.

¹⁴⁸ Convención para Reducir los Casos de Apatridia (Nueva York, 30 de agosto de 1961), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 989, núm. 14458, pág. 175.

¹⁴⁹ Artículo 7 de los artículos sobre la protección diplomática, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 2006, vol. II (segunda parte), párr. 49.

¹⁵⁰ Crawford, *The Creation of States* (véase la nota 29 *supra*), págs. 46 a 52, y Juan José Ruda Santolaria, *Los sujetos de derecho internacional: el caso de la Iglesia Católica y del Estado de la Ciudad del Vaticano* (Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 1995), págs. 38 y 39.

que la ocupación solamente se extiende a los territorios donde esa autoridad esté establecida y en condiciones de ejercerse¹⁵¹.

91. El Estado también cuenta con derechos de soberanía y jurisdicción sobre espacios marítimos como la zona económica exclusiva y la plataforma continental, según están definidas en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, varias de cuyas normas revisten además la naturaleza de derecho internacional consuetudinario¹⁵².

92. Al mismo tiempo, el Estado ejerce competencias extraterritoriales respecto de los buques o aeronaves de su bandera que estén registrados o matriculados en ese Estado, aunque se encuentren fuera de los espacios geográficos bajo su soberanía o en los que ejerza derechos de soberanía y bajo su jurisdicción, como sucede en alta mar¹⁵³.

93. El Estado tiene, además, competencia en relación con los extranjeros que estén en su territorio. Al mismo tiempo, recaen en el Estado territorial dos atributos fundamentales: la plenitud y la exclusividad, ambos con sustento en la igualdad entre los Estados y el principio de no intervención, en relación, precisamente, con el ejercicio de las competencias territoriales por parte del Estado. Este tiene en su territorio competencias plenas y exclusivas en los ámbitos ejecutivo, legislativo y judicial, sin que terceros Estados puedan realizar ningún tipo de actuación, salvo que cuenten con la autorización o el consentimiento del Estado territorial correspondiente o haya sustento en el derecho internacional para ello. Esto no supone óbice para que pueda haber un condominio sobre un territorio determinado sobre la base de tratados entre los Estados concernidos, según sucede, por ejemplo, entre España y Francia en relación con la Isla de los Faisanes, también llamada de la Conferencia, ubicada en el cauce del río Bidasoa, donde se produce una alternancia por períodos de seis meses en la administración de dicho territorio¹⁵⁴.

94. Por otro lado, un aspecto que hay que tener en cuenta es que el Estado puede ejercer jurisdicción en áreas o espacios geográficos que no sean propiamente parte de su territorio. Una muestra de ello se evidencia en el caso de las colonias que se encuentran bajo la jurisdicción y administración de potencias coloniales, sin que ello entrañe que integran los territorios de tales potencias¹⁵⁵.

95. Finalmente, el Estado puede autorizar la existencia de bases militares de terceros Estados en su territorio. Esto suele suceder con sustento en un tratado, en el que se determinan las condiciones conforme a las cuales funcionarán tales bases, el tiempo de la concesión, el monto eventual de una compensación económica o alquiler por

¹⁵¹ Convenio (IV) relativo a las leyes y costumbres de la guerra terrestre, y su anexo, Reglamento relativo a las leyes y costumbres de la guerra terrestre (La Haya, 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, 1918), pág. 100.

¹⁵² Véase Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (Montego Bay, 10 de diciembre de 1982), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1833, núm. 31363, pág. 3, arts. 55, 56, 76 y 77.

¹⁵³ Véase Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, art. 91.

¹⁵⁴ Tratado de límites entre España y Francia desde la embocadura del Bidasoa hasta el confín de las provincias de Navarra y Huesca con el departamento de los Bajos Pirineos (Francia y España) (Bayona, 2 de diciembre de 1856), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1142, núm. 838, pág. 317, y Convención entre España y Francia, reglamentando la jurisdicción en la Isla de los Faisanes (Bayona, 27 de marzo de 1901), *Gaceta de Madrid*, núm. 290, 17 de octubre de 1902, pág. 201.

¹⁵⁵ 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, resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General, de 24 de octubre de 1970, anexo.

este concepto y el régimen jurídico al que se encuentra sometido el personal militar y civil —nacional o extranjero— en los espacios comprendidos por dichas bases.

3. Gobierno

96. La referencia al Gobierno alude a la organización política que rige el Estado y ejerce las funciones ejecutiva, legislativa y judicial. A propósito de ello, resulta fundamental que el Estado cuente con su propio ordenamiento jurídico, en virtud del cual se organiza a sí mismo; a dicho ordenamiento se encuentran sujetos los nacionales y extranjeros en el territorio del Estado, respecto de los cuales tienen igualmente jurisdicción los tribunales del Estado.

97. La forma que adopte la organización política dependerá de las características y la realidad de cada Estado, al punto que puede cambiar a partir de una decisión adoptada libremente por el Estado, sin que ello afecte a su personalidad jurídica internacional. De esta manera, un Estado puede ser una monarquía o una república, o tener una estructura unitaria o compleja, como sucede con una federación, sin que haya limitación para que el Estado pueda adoptar otra forma de organización política. Al mismo tiempo, el Estado conserva su personalidad internacional a pesar de los cambios de su denominación en el tiempo, según se aprecia en los casos de Benin, el Estado Plurinacional de Bolivia, Burkina Faso, Camboya y Eswatini¹⁵⁶.

98. La existencia de un Gobierno, que además ejerza control real sobre el territorio y la población, reviste especial significación al considerar si un Estado existe como tal y, a mérito de ello, reconocerlo. No obstante, en algunas circunstancias, como cuando se constituye un nuevo Estado en virtud del ejercicio del derecho a la libre determinación de su población, puede darse el caso de que la acción del Gobierno cuente con el respaldo o soporte de otros Estados amigos o de organizaciones internacionales que posibiliten el funcionamiento del Estado y que este cubra las funciones principales respecto de la población que habite su territorio. En tales situaciones, por la propia naturaleza singular de las circunstancias, no se cuestiona la existencia del Estado, pese a que el Gobierno, por sí mismo, no está en capacidad de cumplir o desarrollar todas las tareas que le corresponden. Sin embargo, la actuación que en dichos casos realicen otros Estados y organizaciones internacionales —como las Naciones Unidas— es de carácter temporal y sin que violente la soberanía e integridad del Estado ni la capacidad de su Gobierno para tomar sus propias decisiones¹⁵⁷.

99. Asimismo, conviene aclarar que, si bien en algunos tratados se alude a los Gobiernos al hacer referencia a las partes, los sujetos de derecho internacional involucrados en tales instrumentos son los Estados, cuya estructura política es integrada por los Gobiernos, que actúan en su representación y los comprometen a nivel internacional.

100. Adicionalmente, resulta muy importante llamar la atención respecto del hecho de que, en situaciones excepcionales en las que se produce la ocupación del territorio de un Estado por una tercera potencia, la representación de dicho Estado puede recaer en un Gobierno en el exilio¹⁵⁸. A título ilustrativo, según se verá más adelante, ocurrió

¹⁵⁶ Crawford, *The Creation of States* (véase la nota 29 *supra*), págs. 679 y 680.

¹⁵⁷ *Ibid.*, págs. 55 a 58.

¹⁵⁸ Crawford, *The Creation of States* (véase la nota 29 *supra*), págs. 97, 98, 99, 106 y 107; Thomas D. Grant, “Defining statehood: the Montevideo Convention and its discontents”, *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 37, núm. 2 (1999), págs. 403 a 457, en especial pág. 435; Jenny Grote Stoutenburg, “When do States disappear? Thresholds of effective statehood and the continued recognition of ‘deterritorialized’ island States”, en Michael B. Gerrard y Gregory E. Wannier (eds.), *Threatened Island Nations: Legal Implications of Rising Seas and a Changing Climate* (Cambridge, Cambridge University Press, 2013), págs. 59 y 72 a 76; Park, “El cambio climático y el riesgo de apatridia” (véase la nota 134 *supra*), pág. 11, y Stefan Talmon, “Who is a legitimate

con algunos Estados durante la Primera y la Segunda Guerra Mundial, así como en los casos de Camboya —entonces denominada Kampuchea Democrática— tras la invasión vietnamita de diciembre de 1978 y el establecimiento de un Gobierno bajo control de las fuerzas de ocupación en enero de 1979, y de Kuwait, entre 1990 y 1991, después de la invasión y anexión por parte del Iraq¹⁵⁹.

4. Capacidad para entrar en relación con los demás Estados y otros sujetos de derecho internacional

101. La capacidad del Estado para entrar en relación con los demás Estados y otros sujetos de derecho internacional está vinculada a su soberanía, cuya expresión externa es la independencia. El Estado es independiente, no está subordinado al poder de ninguna otra potencia, se rige a sí mismo y se encuentra sometido directamente al derecho internacional. En ese sentido, los límites a la capacidad del Estado están en la soberanía de los otros Estados, así como en el respeto a las normas y principios del derecho internacional.

102. El Estado cuenta con personalidad jurídica internacional propia, en la medida en que es destinatario directo de derechos y obligaciones enmarcados en el derecho internacional. Como consecuencia de su carácter soberano e independiente, los Estados son jurídicamente iguales entre sí y no se admite la posibilidad de actos que entrañen la intromisión o injerencia en sus asuntos internos.

103. Entre las formas en que se manifiesta el ejercicio de la capacidad del Estado de relacionarse con otros sujetos de derecho internacional se hallan el derecho de legación, base de las relaciones diplomáticas, en su doble dimensión: activa y pasiva; el derecho de consulado, también a nivel activo y pasivo; la membresía en organizaciones internacionales; la celebración de tratados; la responsabilidad internacional por los actos ilícitos en que hubieren incurrido el propio Estado o sus agentes; el disfrute de inmunidades y privilegios conforme al derecho internacional, y la solución de controversias, por medios, ya sean políticos o diplomáticos, de un lado, o jurisdiccionales, de otro, según el propio ordenamiento internacional. Al mismo tiempo, el Estado tiene la capacidad de ejercer la legítima defensa, de conformidad con el derecho internacional, para preservar su integridad e independencia, incluso frente a otros Estados que no lo reconocieran.

B. Según la resolución de 1936 del Instituto de Derecho Internacional

104. De conformidad con el artículo 1 de la resolución relativa al reconocimiento de nuevos Estados y de nuevos Gobiernos, que adoptó en abril de 1936 el Instituto de Derecho Internacional:

“El reconocimiento de un nuevo Estado es el acto libre por el que uno o varios Estados hacen constar la existencia en un territorio determinado de una sociedad humana políticamente organizada, independiente de cualquiera otro de los

government in exile? Towards normative criteria for governmental legitimacy in international law”, en Guy S. Goodwin-Gill y Stefan Talmon (eds.), *The Reality of International Law. Essays in Honour of Ian Brownlie* (Oxford, Oxford University Press, 1999), págs. 499 a 537.

¹⁵⁹ Crawford, *The Creation of States* (véase la nota 29 *supra*), págs. 97 a 99; Grote Stoutenburg, “When do States disappear?” (véase la nota 158 *supra*), págs. 59, 69, 70, 74 y 75; John Hiden, Vahur Made y David J. Smith (eds.), *The Baltic Question during the Cold War* (New York, Routledge, 2008); Lauri Mälksoo, “Professor Uluots, the Estonian Government in exile and the continuity of the Republic of Estonia in international law”, *Nordic Journal of International Law*, vol. 69, núm. 3 (marzo de 2000), págs. 289 a 316; Park, “El cambio climático y el riesgo de apatridia” (véase la nota 134 *supra*), págs. 11 a 13, y Romain Yakemtchouk, “Les Républiques baltes en droit international. Echec d’une annexion opérée en violation du droit des gens”, *Annuaire français de droit international*, vol. 37 (1991), págs. 259 a 289.

Estados existentes, capaz de observar las prescripciones del derecho internacional, y por el que manifiestan, en consecuencia, su voluntad de considerarla como miembro de la comunidad internacional.

El reconocimiento tiene un efecto declarativo.

La existencia de un nuevo Estado, con todos los efectos jurídicos que lleva aparejada, no se ve afectada por la negativa de reconocimiento de uno o varios Estados”¹⁶⁰.

105. Como se puede apreciar, hay indudables coincidencias con los requisitos contenidos en el artículo 1 de la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados, en tanto en cuanto se menciona que en el nuevo Estado una sociedad políticamente organizada existe sobre un territorio determinado, así como que esta es independiente de cualquier otro Estado existente y tiene capacidad para observar las obligaciones del derecho internacional. Un detalle importante que cabría destacar es que se aluda a un nuevo Estado, con lo cual los presupuestos o requisitos para entender esta configuración han de darse en el momento en que se cree o constituya. Al mismo tiempo, merece resaltarse el carácter declarativo del reconocimiento de un nuevo Estado, y que su existencia, con todos los efectos jurídicos que conlleva, no se ve afectada por el rechazo de uno o más Estados a reconocerlo.

C. En virtud del proyecto de Declaración de Derechos y Deberes de los Estados de 1949

106. La Asamblea General, en su resolución 375 (IV), de 6 de diciembre de 1949, tomó nota del proyecto de Declaración de Derechos y Deberes de los Estados elaborado por la Comisión de Derecho Internacional en su primer período de sesiones¹⁶¹, que, si bien no incorpora una noción de Estado ni describe propiamente los presupuestos o requisitos para entenderlo configurado como tal, recoge en sus dos primeros artículos elementos que, sin duda, son propios de la naturaleza del Estado. Los referidos artículos disponen lo siguiente:

“Artículo 1

Todo Estado tiene derecho a la independencia y, por ende, a ejercer libremente todas sus facultades legales, inclusive la de elegir su forma de gobierno, sin sujeción a la voluntad de ningún otro Estado.

Artículo 2

Todo Estado tiene derecho a ejercer jurisdicción sobre su territorio y sobre todas las personas y las cosas que en él se encuentren, sin perjuicio de las inmunidades reconocidas por el derecho internacional”.

107. En ese sentido, se hace referencia al derecho de todo Estado a ejercer jurisdicción sobre su territorio y sobre todas las personas y las cosas que en él se encuentren, lo que engloba a la población y los recursos vivos y no vivos del territorio. También se hace referencia al derecho a la independencia, y, por ende, al derecho de todo Estado a ejercer libremente sus facultades legales y elegir su forma de

¹⁶⁰ 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, suplemento: Official Documents (octubre de 1936), págs. 185 a 187.

¹⁶¹ *Yearbook of the International Law Commission 1949*, pág. 287. Para una versión en español, véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuarto período de sesiones, suplemento núm. 10 (A/925)*, pág. 9.

gobierno. Todo ello sin sujeción a la voluntad de ningún otro Estado, pero, a la par, sin perjuicio de las inmunidades reconocidas por el derecho internacional.

D. Según el proyecto de artículos sobre el derecho de los tratados de 1956

108. En el proyecto de artículos sobre el derecho de los tratados presentado en 1956 a la Comisión de Derecho Internacional por el Relator Especial Sir Gerald Fitzmaurice se incluía un proyecto de artículo 3, titulado “Algunas definiciones conexas”, en el que se señalaba lo siguiente:

Para los efectos de este código:

a) Además del caso de las entidades reconocidas como Estados por razones especiales, el término “Estado”:

i) Denota una entidad compuesta por una población que habita en un territorio determinado, vive bajo un régimen de gobierno organizado y tiene capacidad de concertar, directamente o por medio de otro Estado, relaciones internacionales que le imponen obligaciones a la entidad como tal; sin perjuicio, no obstante, de la cuestión relativa a los medios o vías por los cuales debe negociarse un tratado en nombre de un determinado Estado, los cuales dependen de la condición jurídica de tal Estado y de sus vínculos internacionales;

ii) Comprende al gobierno del Estado...¹⁶².

109. Más allá del hecho de que la citada definición no fuera incluida ulteriormente en los trabajos de la Comisión sobre el tema ni en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969¹⁶³ y que, considerando el momento en el que se plantea, se aluda también en aquella a los denominados “Estados protegidos”, hay elementos de dicha definición que son concordantes con el artículo 1 de la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados. En ese orden de ideas, cabe hacer hincapié en la mención a una entidad constituida por un pueblo que habita un territorio determinado, con un sistema organizado de gobierno y con capacidad para entrar en relaciones vinculantes para la entidad como tal, así como que se explicita, en sintonía con lo apuntado anteriormente, que se incluye al Gobierno del Estado.

E. En las opiniones de la Comisión de Arbitraje de la Conferencia Internacional sobre la ex-Yugoslavia de 1991

110. La Comisión de Arbitraje de la Conferencia Internacional sobre la ex-Yugoslavia (Comisión Badinter), en su opinión núm. 1, de 29 de noviembre de 1991, en respuesta a la carta del Presidente de la Conferencia sobre la Paz en Yugoslavia, Lord Carrington, de 20 de noviembre de 1991, puntualizó que “el Estado se define comúnmente como una comunidad que consta de un territorio y una población sometida a una autoridad política organizada; que dicho Estado se caracteriza por la soberanía”¹⁶⁴.

¹⁶² *Yearbook of the International Law Commission, 1956*, vol. II, A/CN.4/101, párr. 10, en especial pág. 107.

¹⁶³ Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (Viena, 23 de mayo de 1969), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1155, núm. 18232, pág. 331.

¹⁶⁴ 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), págs. 1488 a 1526, en especial pág. 1495.

111. Como puede apreciarse, la definición que tomó como referencia la Comisión Badinter es plenamente concordante con lo previsto en el artículo 1 de la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados, en tanto en cuanto se concibe al Estado como una comunidad que consta de un territorio y una población, sometidos a una autoridad política organizada, y que se caracteriza por la soberanía.

III. Algunos ejemplos representativos sobre la actuación de los Estados y de otros sujetos de derecho internacional

112. Hasta ahora no se ha producido la situación de un Estado cuyo territorio terrestre haya quedado totalmente cubierto por el mar o haya terminado siendo inhabitable para su población. Sin embargo, hay históricamente casos, como los de la Santa Sede y la Soberana Orden de Malta, en los que entidades que ejercían jurisdicción sobre determinados territorios —los Estados Pontificios y la isla de Malta, respectivamente— se vieron desprovistas de dichos territorios y, pese a ello, mantuvieron su personalidad jurídica internacional. A su vez, también ha habido a lo largo del tiempo diferentes situaciones en las que, a raíz de una circunstancia excepcional en el ámbito interno o de la ocupación total o parcial del territorio del Estado por una potencia extranjera, se instaló en el territorio de un tercer Estado un Gobierno en el exilio en nombre del Estado afectado por tal circunstancia excepcional o por la ocupación extranjera de su territorio.

A. La Santa Sede¹⁶⁵

113. La Iglesia católica es una confesión religiosa cuyos fieles de todo el mundo reconocen la autoridad espiritual del Papa como cabeza de aquella. La Iglesia católica tiene, entonces, una dimensión universal y cuenta con una estructura de gobierno y representación internacional, constituida por la Santa Sede o Sede Apostólica, que, a su vez, se encuentra integrada por el Papa y la curia romana¹⁶⁶. Dentro de esta última,

¹⁶⁵ Esta sección se basa en las siguientes obras del Copresidente: Ruda Santolaria, *Los sujetos de derecho internacional* (véase la nota 150 *supra*); Juan José Ruda Santolaria, “La Iglesia Católica y el Estado Vaticano como sujetos de derecho internacional”, *Archivum Historiae Pontificiae – Pontificia Universidad Gregoriana*, núm. 35 (1997), págs. 297 a 302; Juan José Ruda Santolaria, “Relaciones Iglesia-Estado: Reflexiones sobre su marco jurídico”, en Manuel Marzal, Catalina Romero y José Sánchez (eds.), *La Religión en el Perú al filo del milenio* (Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2000), págs. 59 a 86, y Juan José Ruda Santolaria, “Vatican and the Holy See”, en Anthony Carty (ed.), *Oxford Bibliographies in International Law* (Nueva York, Oxford University Press, 2016). También se han tenido especialmente en cuenta las siguientes publicaciones: Hyginus Eugene Cardinale, *The Holy See and the International Order* (Gerrards Cross, Smythe, 1976); Carlos Corral Salvador, *La relación entre la Iglesia y la comunidad política* (Madrid, Biblioteca de Autores Cristianos, 2003); Julio A. Barberis, “Sujetos del derecho internacional vinculados a la actividad religiosa”, *Anuario de Derecho Internacional Público* (Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Instituto de Derecho Internacional Público), vol. 1 (1981), págs. 18 a 33, y Pío Ciprotti, “Santa Sede: su función, figura y valor en el derecho internacional”, *Concilium – Revista Internacional de Teología* (Madrid, Ediciones Cristiandad), núm. 58 (1970), págs. 207 a 217. También puede ser útil la siguiente conferencia: Juan José Ruda Santolaria, “La Santa Sede y el Estado de la Ciudad del Vaticano a la luz del derecho internacional”, Biblioteca Audiovisual de Derecho Internacional, archivos de audio y vídeo, 16 de mayo de 2018; puede consultarse en https://legal.un.org/avl/ls/RudaSantolaria_IL.html.

¹⁶⁶ Canon 361 del *Codex Iuris Canonici*, Roma, 25 de enero de 1983, que puede consultarse en http://www.vatican.va/archive/ESL0020/_INDEX.HTM (consultado el 25 de febrero de 2022); Canon 48 del *Codex Canonum Ecclesiarum Orientalium*, Roma, 18 de octubre de 1990, que puede

hay un dicasterio, la Secretaría de Estado, cuya Segunda Sección es responsable de las relaciones con los Estados¹⁶⁷.

114. La Iglesia católica es autónoma e independiente respecto de cualquier otro poder o autoridad en el mundo. En ese sentido, la Iglesia católica cuenta con su propio ordenamiento jurídico, el derecho canónico, emanado de sus órganos y aplicable directamente a sus fieles en la materia que aborda.

115. Durante varios siglos y hasta 1870, el Papa conjugaba la condición de cabeza de la Iglesia católica universal y de Jefe de Estado de los Estados Pontificios, que abarcaban aproximadamente una tercera parte de la península italiana y cuya capital era Roma. En aquel tiempo, la Santa Sede ejercía el derecho de legación, en su vertiente activa y pasiva, en una práctica cuyos inicios se remontan al Imperio bizantino, donde la Santa Sede acreditaba representantes ante los Estados, que, por su parte, empezaron a acreditar representaciones diplomáticas permanentes ante la Santa Sede desde fines del siglo XV. A propósito de ello, en las Regulaciones concernientes al rango de los agentes diplomáticos, incorporadas al Protocolo del Tratado de París, aprobado en la reunión del 19 de marzo de 1815 del Congreso de Viena¹⁶⁸, se formalizó la condición de los nuncios y legados como embajadores o agentes de primera clase, y se recogió la posibilidad de otorgar la precedencia a los representantes papales, en términos que pudiera recaer en estos el decanato del cuerpo diplomático en los Estados ante los cuales estuvieran acreditados.

116. Al mismo tiempo, la Santa Sede celebraba instrumentos con naturaleza de tratados —a los que se denomina generalmente concordatos— para abordar asuntos vinculados al estatuto jurídico de la Iglesia católica en el territorio del Estado respectivo y temas de interés común a la Iglesia y al Estado, y el Papa intervenía en la solución de controversias entre monarcas cristianos y formalizaba los derechos de estos sobre determinados territorios, según sucedió, por ejemplo, con las bulas emitidas por el Papa Alejandro VI en 1493 tras el descubrimiento de América por Cristóbal Colón y que sirvieron de base para el Tratado de Tordesillas entre España y Portugal del año siguiente. La Santa Sede, en nombre de los Estados Pontificios, también ejercía el derecho de consulado, en su doble dimensión activa y pasiva.

117. Al producirse la toma de Roma por las tropas del Rey Víctor Manuel II el 20 de septiembre de 1870 y proclamarse dicha ciudad como capital de Italia, la Santa Sede se vio desprovista en los hechos del territorio sobre el que había ejercido soberanía y jurisdicción. En señal de protesta, el Papa se encerró en el Vaticano, dando lugar a la llamada “cuestión romana”, que acabó con el Tratado de Letrán, suscrito el 11 de febrero de 1929 y vigente desde el 7 de junio del mismo año, entre la Santa Sede e

consultarse en http://w2.vatican.va/content/john-paul-ii/la/apost_constitutions/documents/hf_jp-ii_apc_19901018_index-codex-can-eccl-orient.html (consultado el 25 de febrero de 2022).

¹⁶⁷ Artículos 39 a 47 de la Constitución apostólica “Pastor Bonus”, Roma, 28 de junio de 1988, que puede consultarse en https://www.vatican.va/content/john-paul-ii/en/apost_constitutions/documents/hf_jp-ii_apc_19880628_pastor-bonus.html (consultado el 25 de febrero de 2022). Después de la elaboración del presente documento temático, el Papa Francisco promulgó la Constitución Apostólica “Praedicate Evangelium”, el 19 de marzo de 2022, por la que se deroga la Constitución “Pastor Bonus”, a la cual sustituye el 5 de junio de 2022. En los artículos 44 a 52 se aborda la cuestión de la Secretaría de Estado, concebida como Secretaría Papal, que incluye tres secciones. Una de ellas es la Sección para las Relaciones con los Estados y las Organizaciones Internacionales. El texto de la nueva Constitución Apostólica puede consultarse en <https://press.vatican.va/content/salastampa/it/bollettino/pubblico/2022/03/19/0189/00404.html>.

¹⁶⁸ Véanse los artículos 1 y 2 del Reglamento de categorías entre los agentes diplomáticos, Congreso de Viena (19 de marzo de 1815), *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1956, vol. II, pág. 133.

Italia, por el que esta última reconoce a la primera la soberanía y propiedad sobre la Ciudad del Vaticano¹⁶⁹.

118. Entretanto, el Parlamento italiano aprobó la Ley para las Garantías de las Prerrogativas del Soberano Pontífice y de la Santa Sede y para las Relaciones entre el Estado y la Iglesia, núm. 214, de 13 de mayo de 1871¹⁷⁰, que fue rechazada por la Santa Sede, pues, entre otros aspectos, revestía carácter unilateral y solamente reconocía a aquella un derecho de usufructo sobre el Vaticano y ciertos inmuebles. Sin embargo, en lo relativo a la materia que nos ocupa, la “ley de garantías” incorporaba el reconocimiento italiano al mantenimiento del derecho de legación activo y pasivo de la Santa Sede, asignando a los representantes diplomáticos que se acreditaran ante ella idénticas mercedes e inmunidades que a los acreditados ante la propia Italia y confiriendo a los legados pontificios tratamientos y privilegios equivalentes a los establecidos para sus homólogos italianos en viaje de ida o vuelta.

119. Un aspecto especialmente relevante radica en el hecho de que, durante el período comprendido entre 1870 y 1929, la Santa Sede conservó ininterrumpidamente el ejercicio del derecho de legación, en su doble dimensión activa y pasiva, con la particularidad de que el número de Estados que tenían relaciones diplomáticas con la Santa Sede se incrementó en ese lapso. En el caso de un Estado como Francia, por ejemplo, las relaciones diplomáticas continuaron hasta 1904 y se interrumpieron por 17 años, pero en mayo de 1921, 8 años antes de la entrada en vigor del Tratado de Letrán, se restablecieron.

120. Al mismo tiempo, en el período reseñado, la Santa Sede celebró concordatos con Portugal (1886), Colombia (1887), Polonia (1925) y Lituania (1927), entre otros. Igualmente, merecen resaltarse la mediación que, en 1885, efectuó el Papa León XIII en relación con la disputa entre España y Alemania por las islas Carolinas, y los esfuerzos y gestiones del Papa Benedicto XV para que se pusiera fin a la Primera Guerra Mundial.

121. En lo relativo al ejercicio del derecho de consulado, a raíz de la concepción que lo conectaba a la supervivencia de la soberanía territorial, la Santa Sede no insistió en el envío y recepción de cónsules, pero resulta relevante que no se produjera el retiro formal del *exequatur* a los cónsules papales. Al respecto, cabe traer a colación los casos del Cónsul papal en Nueva York, a quien el Gobierno de los Estados Unidos siguió considerando como tal hasta su fallecimiento en 1895, y del Cónsul papal en Amberes, a quien el Gobierno de Bélgica otorgó el *exequatur* en 1872, pero que, dejando constancia del mantenimiento por el Papa de sus usuales atribuciones, renunció sin asumir la plaza¹⁷¹.

122. A partir de la entrada en vigor del Tratado de Letrán de 1929, concurren en el Papa la condición de cabeza de la Iglesia católica universal y de Jefe del Estado de la Ciudad del Vaticano. En la mayoría de las actuaciones internacionales que realiza en la actualidad la Santa Sede, lo hace en su calidad de órgano de gobierno y representación de la Iglesia. En ese orden de ideas, la Santa Sede ejerce el derecho de legación en su doble vertiente activa y pasiva, habiendo considerado la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961 a los nuncios e internuncios como agentes diplomáticos de primera y segunda clase, respectivamente, así como la

¹⁶⁹ Véanse los artículos 2 y 3 del Tratado de Letrán (1929), que puede consultarse en <https://www.vaticanstate.va/phocadownload/leggi-decreti/TrattatoSantaSedeItalia.pdf> (consultado el 25 de febrero de 2022).

¹⁷⁰ Véase “Sulle prerogative del Sommo Pontefice e della Santa Sede, e sulle relazioni dello Stato con la Chiesa” (071U0214), que puede consultarse en <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/1871/05/15/134/sg/pdf> (consultado el 25 de febrero de 2022).

¹⁷¹ Cardinale, *The Holy See and International Order* (véase la nota 165 *supra*), págs. 183, 283, 284 y 288, y Adolfo Maresca, *Las Relaciones Consulares* (Madrid, Aguilar, 1974), pág. 34.

posibilidad de reconocer la precedencia al representante de la Santa Sede, como excepción al criterio general de la antigüedad¹⁷².

123. La Santa Sede celebra concordatos y acuerdos de esa naturaleza con los Estados¹⁷³, pero también es parte en una serie de tratados multilaterales, como la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961, la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963¹⁷⁴ y la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969. A su vez, participa en organizaciones internacionales¹⁷⁵, como miembro —es el caso del Organismo Internacional de Energía Atómica, del cual es también fundador— u observador, según sucede en las Naciones Unidas, y, a partir de la invocación de su misión de paz, realiza actuaciones para la solución pacífica de controversias, como ocurrió durante el pontificado de Juan Pablo II con las gestiones de buenos oficios, primero, y, luego, con la mediación en el diferendo austral entre la Argentina y Chile que condujo al Tratado de Paz y Amistad suscrito por ambos Estados en la Ciudad del Vaticano el 29 de noviembre de 1984¹⁷⁶ y colocado bajo el “amparo moral” de la Santa Sede.

124. Por otro lado, la Ciudad del Vaticano reúne los presupuestos de la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados para ser considerada un Estado, en tanto que tiene un territorio a mérito de lo previsto en el Tratado de Letrán de 1929, población (conformada por quienes residen en el Vaticano u ostentan la ciudadanía vaticana, en razón a desempeñar tareas de responsabilidad para la Santa Sede o la propia Ciudad del Vaticano, y los cardenales residentes en Roma o la Ciudad del Vaticano), Gobierno u organización política (al contar la Ciudad del Vaticano con sus órganos de gobierno y su ordenamiento jurídico, que incluye al derecho canónico, pero también a las normas vaticanas propiamente dichas) y capacidad para relacionarse con los demás Estados y otros sujetos de derecho internacional¹⁷⁷. En el plano internacional, cabe resaltar que, en virtud del Tratado de Letrán de 1929 y según se apreció durante la Segunda Guerra Mundial, el territorio vaticano es neutral e inviolable, y que, de acuerdo con lo previsto en su Ley Fundamental, el Estado de la Ciudad del Vaticano es representado a través de la Secretaría de Estado de la Santa Sede¹⁷⁸. Concretamente, en relación con algunos tratados y de organizaciones de carácter técnico, como la Unión Postal Universal y la Unión Internacional de Telecomunicaciones, la actuación de la Santa Sede es en nombre del Estado de la Ciudad del Vaticano¹⁷⁹.

¹⁷² Véase el artículo 14 de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas (Viena, 18 de abril de 1961) Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 500, núm. 7310, pág. 95.

¹⁷³ Véase una lista de Estados con los que la Santa Sede mantiene relaciones diplomáticas en https://www.vatican.va/roman_curia/secretariat_state/index_attivita-diplomatica_it.htm (consultado el 25 de febrero de 2022).

¹⁷⁴ Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (Viena, 24 de abril de 1963), United Nations, *Treaty Series*, vol. 596, núm. 8638, pág. 261.

¹⁷⁵ Véase una descripción de la participación de la Santa Sede en las organizaciones internacionales, que puede consultarse en https://www.vatican.va/roman_curia/secretariat_state/org-intern/documents/rc_segstat_20100706_org-internaz-2009_it.html (consultado el 25 de febrero de 2022).

¹⁷⁶ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1399, núm. 23392, pág. 89.

¹⁷⁷ Véase Nuova Legge Fondamentale dello Stato della Città del Vaticano (Roma, 26 de noviembre de 2000), en <https://www.vaticanstate.va/phocadownload/leggi-decreti/LanuovaLeggefondamentale.pdf> (consultado el 25 de febrero de 2022).

¹⁷⁸ Véase el Tratado de Letrán (1929), que puede consultarse en <https://www.vaticanstate.va/phocadownload/leggi-decreti/TrattatoSantaSedeItalia.pdf> (consultado el 25 de febrero de 2022).

¹⁷⁹ Véase la relación de organizaciones internacionales en las que el Estado de la Ciudad del Vaticano participa como miembro, que puede consultarse en <https://www.vaticanstate.va/it/stato-governo/rapporti-internazionali/partecipazioni-ad-organizzazioni-internazionali.html> (consultado el 25 de febrero de 2022).

125. La Ciudad del Vaticano no constituye un fin en sí mismo, sino que es en la práctica un instrumento o medio que garantiza la independencia de la Santa Sede frente a cualquier Estado o autoridad terrenal. No obstante, conforme acaba de señalarse, el peso fundamental de la actuación internacional recae en la Santa Sede, como órgano de gobierno y representación de la Iglesia católica, y no en la Ciudad del Vaticano. Una situación que abunda en ello es que, en el período comprendido entre 1870 y 1929, durante el cual se vio privada en la práctica de soberanía sobre territorio alguno, la Santa Sede siguió ejerciendo el derecho de legación en sus vertientes activa y pasiva, celebrando acuerdos con naturaleza de tratados y actuando en materia de solución pacífica de controversias.

B. La Soberana Orden de Malta¹⁸⁰

126. La Soberana Orden de Malta surge en el siglo XI con ocasión del establecimiento de un hospital para peregrinos en Jerusalén, por iniciativa de unos comerciantes de Amalfi, del sur de la península italiana. Posteriormente, se constituyó una orden de caballeros bajo la advocación de San Juan Bautista, la misma que fue aprobada por la Santa Sede en 1113.

127. A la labor asistencial de la Orden se une el carácter militar por su activa participación en la defensa de la presencia cristiana en Tierra Santa, hasta la toma de San Juan de Acre por los musulmanes en 1291. Posteriormente, la Orden se traslada, primero, a la isla de Chipre y poco después, desde 1310, a la isla de Rodas. La Orden ejerció jurisdicción sobre tal territorio hasta fines de 1522, cuando la isla fue conquistada por los turcos otomanos.

128. En 1530, Carlos I de España y V del Sacro Imperio Romano Germánico concedió a la Orden —por solicitud del Papa— las islas de Malta y Gozo y la ciudad de Trípoli. Desde entonces, y hasta 1798, año en que se produjo la invasión y ocupación de Malta por las tropas francesas encabezadas por Napoleón Bonaparte, dicha isla estuvo bajo la jurisdicción de la Orden. En ese tiempo, a todos los efectos, la Orden actuó en el ámbito internacional de manera equivalente a los Estados.

129. Tras la pérdida de la isla por los caballeros ante los franceses, los británicos desalojaron a estos de Malta. Luego, pese a lo establecido en el Tratado de Amiens de 1802¹⁸¹, en el sentido de devolver Malta a los caballeros de la Orden, Gran Bretaña mantuvo el control sobre la isla.

130. Entretanto, considerando la información proporcionada por la Federación de Rusia, cabe destacar sobre el particular que:

“... hubo un período en la historia de Rusia en el que el Estado siguió manteniendo relaciones internacionales con una entidad similar al Estado que había perdido su territorio. Tras la toma de Malta por Napoleón en 1798, el

¹⁸⁰ Para este apartado se han tenido en cuenta, en particular, las siguientes publicaciones: Ruda Santolaria, *Los sujetos de derecho internacional* (véase la nota 150 *supra*), págs. 70 a 74; Piero Valentini, *L'ordine di Malta. Storia, giurisprudenza e relazioni internazionali* (Roma, De Luca Editori d'Arte, 2016); Charles d'Olivier Farran, “La Soberana Orden de Malta en el derecho internacional” (Lima, Ed. Lumen S. A., 1955). También se ha consultado información pertinente en el sitio web oficial de la Soberana Orden de Malta: véase <https://www.orderofmalta.int/es/orden-de-malta/> (consultado el 25 de febrero de 2022).

¹⁸¹ Tratado Definitivo de Paz entre el Rey de España y las Repúblicas Francesa y Báltava de una parte, y el Rey del Reino Unido de la Gran Bretaña y de Irlanda de la otra (Amiens, 27 de marzo de 1802), Alejandro del Cantillo (ed.), *Tratados de paz y de comercio desde el año 1700 hasta el día*, Madrid, Imprenta de Alegria y Charlain, 1843, pág. 702.

Estado ruso siguió manteniendo relaciones con la Orden de Malta varias décadas más, hasta 1817”¹⁸².

131. La Orden fijó en 1834 su sede en Roma, donde sigue hasta la actualidad, sin volver a ejercer jurisdicción sobre territorio alguno.

132. Asimismo, un detalle muy importante, según consta en la sentencia cardenalicia del 24 de enero de 1953 y la Constitución de la Orden de 1961, es la doble condición de esta como sujeto de derecho internacional y orden religiosa autorizada por la Santa Sede¹⁸³. En la primera dimensión, es decir, como sujeto de derecho internacional, la Orden de Malta se relaciona con la Santa Sede a través de la Secretaría de Estado, mientras que en la segunda, se relaciona con la Santa Sede por intermedio de los dicasterios y cuerpos de la curia romana encargados de las órdenes religiosas.

133. La Orden, desde la pérdida de Malta en 1798, ya no tiene carácter militar y concentra su labor en el plano asistencial, prestando valioso apoyo a propósito de desastres naturales, situaciones de emergencia o de carácter humanitario y de conflictos. A tal efecto, la Orden celebra acuerdos con diversos Estados en los que efectúa esa labor asistencial y humanitaria.

134. La Orden de Malta cuenta con su propia estructura de gobierno, encabezada por un Gran Maestre residente en Roma, y su propio ordenamiento jurídico, el derecho melitense, en el que destacan la Constitución de 1961 y el Código de 1966, con sus respectivas enmiendas. A diferencia de otras órdenes de caballeros constituidas siglos atrás en algunos Estados europeos que se inscribían en la esfera de estos, la Orden de Malta, tanto históricamente como en la actualidad, tiene presencia en Estados de diferentes continentes, pero no está subordinada o sujeta a ninguno.

135. La Orden de Malta, también conocida como Soberana y Militar Orden Hospitalaria de San Juan de Jerusalén de Rodas y de Malta, en atención a los distintos lugares en los que ha tenido su asiento principal a lo largo de la historia, ejerce el derecho de legación en su doble vertiente: activa y pasiva. De esta manera, la Orden mantiene relaciones diplomáticas con más de 100 Estados, así como con la Unión Europea. Precisamente, en la información antes citada de la Federación de Rusia consta que esta restableció sus relaciones oficiales con la Orden de Malta a través de un Protocolo de fecha 21 de octubre de 1992¹⁸⁴.

136. Al mismo tiempo, la Orden de Malta tiene misiones permanentes ante las Naciones Unidas y sus organismos especializados, así como delegaciones o representaciones ante otras organizaciones internacionales. Igualmente, la Orden de Malta celebra tratados con diferentes Estados en relación con aspectos vinculados a su labor de asistencia humanitaria, principalmente, y recibe cooperación de algunas organizaciones internacionales para la realización de dicha tarea.

137. Por último, cabe resaltar que los órganos administrativos y jurisdiccionales de Italia, donde la Orden tiene su sede principal desde el siglo XIX, han dejado sentada en distintos pronunciamientos la naturaleza de sujeto de derecho internacional de esta, además de la inviolabilidad y otras inmunidades y privilegios que recaen en sus locales, así como en quienes desempeñan las más altas funciones en su estructura de gobierno y que actúan en su representación. Son especialmente relevantes las

¹⁸² Comunicación de la Federación de Rusia, párr. 35.

¹⁸³ Carta Constitucional y Código de la Soberana y Militar Orden Hospitalaria de San Juan de Jerusalén de Rodas y de Malta, promulgada el 27 de junio de 1961, reformada por el Capítulo General Extraordinario del 28 al 30 de abril de 1997, publicada en el *Boletín Oficial de la Orden*, número especial, de 12 de enero de 1998.

¹⁸⁴ Comunicación de la Federación de Rusia, pág. 13.

sentencias de 10 de marzo de 1932¹⁸⁵ de la Sección Única de la Corte de Casación, y de 13 de marzo de 1935¹⁸⁶ de la Primera Sección Civil de la Corte de Casación; al igual que, más recientemente, la sentencia de 13 de febrero de 1991 de la Corte Suprema de Casación, Sección Civil¹⁸⁷, entre otras.

C. Gobiernos en el exilio

138. A propósito de situaciones excepcionales en las que se produce la ocupación del territorio de un Estado por una tercera potencia o se suscitan circunstancias que impactan gravemente en la institucionalidad de un Estado, se han constituido en diferentes momentos de la historia Gobiernos en el exilio que, sin contar con el control del territorio del Estado o de buena parte de este, han asumido la representación internacional del Estado afectado por dichas situaciones.

139. Los Gobiernos de los Estados afectados por las referidas circunstancias excepcionales se trasladan a territorios bajo jurisdicción de terceros Estados que los acogen, desde donde actúan ejerciendo el derecho de legación, celebrando tratados, participando en organizaciones internacionales, brindando asistencia a sus nacionales y realizando las acciones oportunas para preservar los activos, bienes, derechos e intereses de sus Estados en el extranjero.

140. Lo relevante radica en el hecho de que, pese a no ejercer control sobre la totalidad o buena parte del territorio, que puede estar sometido a la ocupación de un Estado o de un grupo de Estados, el Estado afectado mantiene su condición de tal. Este conserva su personalidad jurídica internacional, a pesar de la situación excepcional que motiva la ausencia de control sobre el territorio, con la particularidad de que la existencia de un Gobierno en el exilio que asume la representación del Estado constituye una evidencia de la continuidad de ese Estado.

141. Conforme resalta con buen criterio Stefan Talmon y coincidiendo con este,

“Según la opinión predominante en la doctrina, un ‘Gobierno en el exilio’ no es un sujeto de derecho internacional, sino el “órgano representativo” de la persona jurídica internacional ‘Estado’ y, como tal, el depositario de su soberanía. Por lo tanto, lógicamente no puede haber ‘Gobierno’, ni en el exilio ni *in situ*, sin la existencia jurídica del Estado que el Gobierno representa”¹⁸⁸.

142. A título ilustrativo, cabe traer a colación el caso del Gobierno de Bélgica durante la Primera Guerra Mundial. En ese sentido, el 11 de octubre de 1914, el Presidente francés Raymond Poincaré aseguró al Rey Alberto I que “el Gobierno de la República [...] dispondrá inmediatamente las medidas necesarias para garantizar la estancia en Francia de Su Majestad y de sus ministros con plena independencia y soberanía”¹⁸⁹.

¹⁸⁵ Sezioni unite: Udienza 10 marzo 1932, Pres. Barcellona P., Est. Casati, P. M. Giaquinto (concl. Sala: S. O. Gerosolimitano, detto di Malta (Avv. Chioyenda, Gozzi) c. Brunelli (Avv. Scialoja, Massari, Fanna), Tacoli (Avv. Carnelutti, Donatelli, Troiani), Tiepolo (Avv. Persico, Zirona) e Medina (Avv. De Notaristefani, Tagliapietra, Landi), *Il Foro Italiano*, vol. 57, primera parte (1932), págs. 543 a 547.

¹⁸⁶ Sezione I civile: Udienza 13 marzo 1935, Pres. ed est. Casati, P. M. Dattino (concl. diff.); Nanni (Avv. Merolli) c. Pace (Avv. Astorri) e Sovrano Militare Ordine di Malta, *Il Foro Italiano*, vol. 60, primera parte (1935), págs. 1485 a 1493.

¹⁸⁷ Sezione I civile: Sentenza 5 novembre 1991, n. 11788, Pres. Corda, Est. Senofonte, P. M. Donnarumma (concl. diff.); Sovrano militare Ordine di Malta (Avv. Marini) c. Min. Finanze (Avv. dello Stato Olivo). Cassa Comm. trib. centrale 17 ottobre 1987, n. 7334, *Il Foro Italiano*, vol. 114, primera parte (1991), págs. 3335 a 3337.

¹⁸⁸ Talmon, “Who is a legitimate government in exile?” (véase la nota 158 *supra*), pág. 501.

¹⁸⁹ Citado en Talmon, “Who is a legitimate government in exile?” (véase la nota 158 *supra*), pág. 518.

Si bien el Rey Alberto I permaneció en Veurne, detrás del Frente Yser, en la única franja de territorio belga que no estaba sometida a ocupación, entre 1914 y 1918, funcionó en el municipio de Sainte-Adresse, en la ciudad francesa de Le Havre, un Gobierno de Bélgica en el exilio encabezado por el barón Charles de Broqueville como Primer Ministro, Jefe de Gabinete.

143. Igualmente, resulta pertinente citar los ejemplos del Emperador Haile Selassie I, tras la invasión italiana de Etiopía en 1936, quien se desplazó inicialmente a Jerusalén, en el entonces Mandato Británico de Palestina, y luego se instaló en Bath (Reino Unido)¹⁹⁰, así como de algunos Gobiernos en el exilio durante la Segunda Guerra Mundial, como los de Bélgica, Noruega y los Países Bajos, establecidos en Londres; Luxemburgo, en Montreal y Londres; Grecia, en El Cairo primero y después en Londres; Yugoslavia, en Jerusalén, Londres, El Cairo y Londres nuevamente¹⁹¹, y Polonia, en Londres¹⁹².

144. En relación con los ejemplos mencionados, es particularmente importante considerar el tratamiento del asunto por el Reino Unido, que acogió a la mayoría de los Gobiernos en el exilio durante la Segunda Guerra Mundial, al garantizar a estos inmunidades y privilegios en territorio británico conforme a la *Diplomatic Privileges (Extension) Act 1941* y la *Diplomatic Privileges (Extension) Act 1944*¹⁹³. Concretamente, en el caso *Amand*, el Fiscal General británico puso en evidencia los criterios de invitación, aceptación y reconocimiento, cuando, al referirse al Gobierno en el exilio de los Países Bajos, señalaba que:

El Fiscal General declaró ante el tribunal que el Gobierno de los Países Bajos era en aquel entonces aliado de Su Majestad el Rey de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y se encontraba establecido en el Reino Unido; que se había establecido y ejercido sus funciones en el Reino Unido con el consentimiento y por invitación del Gobierno de Su Majestad en el Reino Unido, y que el Gobierno de Su Majestad reconoció a Su Majestad la Reina Guillermina y a su Gobierno como [...] exclusivamente competentes para desempeñar las funciones legislativas, administrativas y de otro tipo que corresponden al Soberano y al Gobierno de los Países Bajos¹⁹⁴.

En dicho caso, se reconoce igualmente que el Gobierno en el exilio de los Países Bajos en Londres tiene plena autoridad sobre un nacional neerlandés domiciliado en Inglaterra¹⁹⁵.

145. En relación con el mismo Gobierno en el exilio de los Países Bajos, resulta pertinente resaltar que también fue reconocido por los Estados Unidos, tal como consta en la comunicación del Departamento de Estado al Secretario del Tesoro respecto a la Nota de la legación neerlandesa núm. 4934, del 14 de junio de 1940. Según dicha comunicación, “[e]l Gobierno de los Estados Unidos sigue reconociendo

¹⁹⁰ Lutz Haber, “The Emperor Haile Selassie I in Bath, 1936–1940”, en Trevor Fawcett (ed.), *Bath History*, vol. 3 (Gloucester, Alan Sutton Publishing, 1990).

¹⁹¹ Maurice Flory, *Le statut international des gouvernements réfugiés et le cas de la France libre, 1939–1945* (París, Pedone, 1952), pág. 5.

¹⁹² George V. Kacewicz, *Great Britain, the Soviet Union and the Polish Government in Exile (1939–1945)*, Studies in Contemporary History, vol. 3 (La Haya, Martinus Nijhoff Publishers, 1979), pág. IX.

¹⁹³ Flory, *Le statut international* (véase la nota 191 *supra*), pág. 21.

¹⁹⁴ *In re Amand*, King’s Bench Division, *Law Reports of the Incorporated Council of Law Reporting, 1941*, vol. II (Londres, 1941), pág. 239; citado en Flory, *Le statut international* (véase la nota 191 *supra*), pág. 36.

¹⁹⁵ *Ibid.*, pág. 208.

como Gobierno del Reino de los Países Bajos al Real Gobierno de los Países Bajos, que reside y ejerce sus funciones temporalmente en Londres”¹⁹⁶.

146. De manera semejante, respecto al Gobierno en el exilio de Noruega, en el caso *Lorentzen v. Lydden*¹⁹⁷, se puso también de manifiesto cómo dicho Gobierno fue reconocido por el Reino Unido como “el Gobierno *de iure* de todo el Reino de Noruega”¹⁹⁸.

147. Al mismo tiempo, en lo relativo a la situación de Polonia durante la Segunda Guerra Mundial, merece igualmente recordarse que los tribunales estadounidenses consideraron en los casos *Re Skewrys’ Estate*, *Re Murika*¹⁹⁹ y *Re Flaum’s Estate*²⁰⁰ que:

Aunque Polonia está ocupada por el enemigo, su soberanía permanece intacta, y las obligaciones mutuas existentes en los tratados, incluidos los derechos consulares, gozan de pleno reconocimiento por parte de los Estados Unidos de América. Los términos del tratado entre la República de Polonia y los Estados Unidos de América (Tratado de Amistad, Comercio y Derechos Consulares, de 15 de junio de 1931, ratificado y confirmado el 10 de julio de 1933; 48 U.S. Stat. 1507) son, por tanto, vinculantes y susceptibles de ser ejecutados en todos los tribunales de este Estado. (*Matter of Schurz*, 28 N.Y.S.2d 165)²⁰¹.

148. Por otro lado, más recientemente, cabe traer a colación el caso de Camboya, tras la invasión de Viet Nam de diciembre de 1978 y la proclamación el 7 de enero de 1979 de la denominada República Popular de Kampuchea, que originó que en años sucesivos la Comisión de Verificación de Poderes y la Asamblea General de las Naciones Unidas rechazaran que representantes de ese pretendido Gobierno ocuparan el lugar de Camboya en la Organización al entender que, en la práctica, el territorio camboyano o la mayor parte de este se encontraba bajo el control de efectivos militares vietnamitas. Más bien, con el respaldo mayoritario de los integrantes de la Comisión de Verificación de Poderes y de los Estados Miembros de la Organización en la Asamblea General, quien mantuvo en esas circunstancias la representación de Camboya en las Naciones Unidas fue el Gobierno de Kampuchea Democrática²⁰².

¹⁹⁶ *Ibid.*, pág. 36. Carta del Secretario Adjunto del Departamento de Estado de los Estados Unidos, Washington D. C., fechada el 27 de junio de 1940, dirigida al Secretario del Tesoro. Esta comunicación se refiere a un Real Decreto de los Países Bajos de 24 de mayo de 1940; una nota del Departamento de Estado, de fecha 13 de junio de 1940, dirigida a la Real Legación de los Países Bajos en Washington D. C., y la Nota núm. 4934, de fecha 14 de junio de 1940, en la que la Real Legación de los Países Bajos en Washington D. C., respondía al Departamento de Estado. Puede consultarse en https://fraser.stlouisfed.org/files/docs/historical/eccles/049_11_0005.pdf. Además, esta referencia se cita en *Anderson v. N. V. Transandine Handelsmaatschappij* (289 N. Y. 7; Annual Digest, 1941-2, Case No. 4), según se refleja en Whiteman, Marjorie (directora), *Digest of International Law*, vol. 2, Washington D. C.: Department of State Publication 7553, 1963, pág. 475.

¹⁹⁷ *Lorentzen v. Lydden*, *The Law Reports 1942*, vol. II, pág. 202.

¹⁹⁸ *Lorentzen v. Lydden* ([1942] 2 K.B. 202), citado en Marjorie Whiteman (ed.), *Digest of International Law*, vol. 2 (Washington D. C., Department of State Publication 7553, 1963), pág. 475. Véase también Flory, *Le statut international* (véase la nota 191 *supra*), pág. 37.

¹⁹⁹ *Re Skewrys’ Estate*, *Re Murika*, 46 N.Y.S. 2d 942 (reproducido en *International Law Reports*, vol. 12, pág. 424).

²⁰⁰ *Re Flaum’s Estate*, 42 N.Y.S. 2d 539 (reproducido en *International Law Reports*, vol. 12, pág. 425).

²⁰¹ S. Griffiths, “*Matter of Skewrys*”, opinión, 21 de febrero de 1944, que puede consultarse en <https://casetext.com/case/matter-of-skewrys>. Véase también H. Lauterpacht (ed.), *Annual Digest and Report of Public International Law Cases*, vol. 12 (Londres, Butterworth, 1949), págs. 424 y 425.

²⁰² Véase el memorándum al Secretario General Adjunto de Asuntos Políticos y de Asuntos de la Asamblea General, titulado “Cuestión de la representación de Kampuchea Democrática en la

149. En relación con este caso, resulta especialmente pertinente citar al entonces Representante Permanente de Singapur, Tommy Koh, quien, en su intervención ante la Asamblea General del 18 de septiembre de 1981, puso de relieve lo siguiente:

El último argumento que se ha presentado en apoyo de la enmienda propuesta es que el Gobierno de Kampuchea Democrática no controla la totalidad del territorio ni de la población de Kampuchea. Acepto que, en circunstancias normales, dos de los criterios por los cuales decidimos reconocer o no a un gobierno son el control del territorio y el control de la obediencia habitual de la población. Sin embargo, esta norma general no es aplicable cuando un país es invadido y ocupado por otro. En apoyo de mi proposición, simplemente necesito recordar a las delegaciones que durante la Segunda Guerra Mundial los Gobiernos de numerosos países aliados ocupados por la Alemania nazi se refugiaron en el exterior. Continuaron funcionando fuera de su territorio y fueron reconocidos como los Gobiernos legítimos y legales de los países ocupados por otros. De la misma manera, Kampuchea es hoy un país que se encuentra bajo la ocupación armada extranjera. El Gobierno legítimo y legal de ese país está llevando a cabo una guerra de resistencia contra el ejército de ocupación. Los criterios normales de control del territorio y de la población no se aplican en este caso²⁰³.

150. Al año siguiente, el entonces Príncipe Norodom Sihanouk, quien encabezaba la coalición de Gobierno de Kampuchea Democrática, se dirigió a la Asamblea General, el 25 de octubre de 1982, resaltando que había zonas liberadas en el noroeste, el sudeste y el noreste del país, pero que las principales ciudades de Camboya se mantenían bajo el control de las fuerzas de ocupación²⁰⁴. En esa misma fecha, al sustentar la posición de Singapur respaldando que el Gobierno de Kampuchea Democrática siguiera actuando en nombre de Camboya en la Organización, el Representante Permanente Tommy Koh volvió precisamente a citar los casos de los Gobiernos en el exilio de Estados ocupados por la Alemania nazi durante la Segunda Guerra Mundial²⁰⁵.

151. Otra situación digna de mencionarse se produjo entre agosto de 1990 y febrero de 1991, cuando, a raíz de la invasión y ocupación del territorio de Kuwait por parte del Iraq, el Gobierno kuwaití se instaló en la Arabia Saudita y desde allí siguió actuando en representación del Estado de Kuwait. Kuwait también mantuvo su representación en las Naciones Unidas y los organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas, como la Organización de Aviación Civil Internacional²⁰⁶.

152. Asimismo, cabe considerar la situación producida tras el golpe de Estado del 30 de septiembre de 1991 contra el entonces Presidente de Haití Jean-Bertrand Aristide, quien, con el concurso de una fuerza multinacional, volvió al país en octubre de 1994 y pudo completar el período para el que había sido elegido democráticamente. Sobre

continuación del trigésimo tercer período de sesiones de la Asamblea General". Admisión provisional de representantes de un Estado miembro que hayan sido impugnados. Mayoría necesaria para reconsiderar las credenciales de representantes ya aceptadas por la Asamblea General. La Asamblea General no queda obligada en virtud de las decisiones adoptadas por otros órganos de las Naciones Unidas en materia de representación", *Anuario Jurídico de las Naciones Unidas, 1979*, pág. 179. Véanse también [A/34/500](#) y [A/34/PV.4](#) y Corr.1; [A/35/484](#) y [A/35/PV.35](#); [A/36/517](#) y [A/36/PV.3](#); [A/37/543](#), [A/37/PV.42](#) y [A/37/PV.43](#); [A/38/508](#); [A/39/574](#); [A/40/747](#); [A/41/727](#); [A/42/630](#); [A/43/715](#), y [A/44/639](#).

²⁰³ [A/36/PV.3](#), párr. 117.

²⁰⁴ [A/37/PV.42](#), párrs. 23, 30 y 31.

²⁰⁵ [A/37/PV.43](#), párr. 67.

²⁰⁶ Resolución A28-7 de la Asamblea de la Organización de la Aviación Civil Internacional, sobre las repercusiones de la invasión iraquí de Kuwait en la aeronáutica, *Anuario Jurídico de las Naciones Unidas 1990*, p. 199.

el particular, merecen ponerse de relieve los esfuerzos conjuntos de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos para enfrentar tales circunstancias. En ese orden de ideas, puede citarse, por ejemplo, la resolución 47/20 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 24 de noviembre de 1992, relativa a la situación de la democracia y de los derechos humanos en Haití, donde se reafirmaba que era inaceptable cualquier entidad resultante de una situación ilegal y se exigía la restauración del legítimo Gobierno del Presidente Jean-Bertrand Aristide, junto con la plena aplicación de la Constitución Nacional y la plena observancia de los derechos humanos en Haití.

153. A la par, respecto al caso de Haití, resulta oportuno mencionar que el Fondo Monetario Internacional aceptó en 1992 las credenciales de la delegación designada por el Gobierno en el exilio de Haití del Presidente Jean-Bertrand Aristide, en vez de las credenciales de la delegación nombrada por el Gobierno de Puerto Príncipe, que controlaba efectivamente el territorio y la administración del Estado Miembro. Tal posición del Fondo se mantuvo en 1993 y 1994²⁰⁷.

154. Adicionalmente, según se señalaba líneas atrás, conviene aclarar que hay casos que no son propiamente de Gobiernos en el exilio, pues no existe en esas situaciones un Estado en cuyo nombre pueda actuarse. Ejemplo de ello se plantea en el caso del Tíbet, cuyo territorio y población forman parte de China, y cuyo líder espiritual, el Dalái Lama, reivindica en los últimos años una autonomía tibetana dentro de dicho Estado.

D. Algunos aspectos relevantes en ciertos instrumentos internacionales

155. Al reflexionar respecto a la elevación del nivel del mar y la amenaza que dicho fenómeno entraña para mantener la condición de Estado, especialmente en los casos de los pequeños Estados insulares en desarrollo, resulta oportuno recordar que la propia Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados remarca que los derechos de cada Estado dependen del simple hecho de su existencia como “persona” o sujeto de derecho internacional, y que los derechos fundamentales de los Estados no son susceptibles de ser afectados en forma alguna (artículos 4 y 5, respectivamente). Ello cobra mayor relieve al considerar el derecho —recogido por el artículo 3— de cada Estado a defender su integridad e independencia, pero también a proveer a su conservación y prosperidad, considerando, además, que el ejercicio de estos derechos no tiene otros límites que el ejercicio de los derechos de otros Estados conforme al derecho internacional.

156. En sintonía con ello, la Carta de la Organización de los Estados Americanos recoge en sus artículos 10 y 12 que los derechos de cada Estado dependen del simple hecho de su existencia como “persona” o sujeto de derecho internacional y que los derechos fundamentales de los Estados no son susceptibles de menoscabo en forma alguna. Al mismo tiempo, el artículo 13 de la Carta contempla también el derecho del Estado a defender su integridad e independencia, además de proveer a su conservación, puntualizando igualmente que el ejercicio de estos derechos no tiene otros límites que el ejercicio de los derechos de otros Estados conforme al derecho internacional²⁰⁸.

²⁰⁷ *Anuario Jurídico de las Naciones Unidas 1992*, pág. 309; *Anuario Jurídico de las Naciones Unidas 1993*, pág. 283, y *Anuario Jurídico de las Naciones Unidas 1994*, pág. 180.

²⁰⁸ Carta de la Organización de los Estados Americanos (Bogotá, 30 de abril de 1948), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 119, núm. 1609, págs. 3, arts. 10, 12 y 13.

157. Por su parte, la Carta de la Organización de la Unidad Africana (OUA) consigna en su artículo III la adhesión de los Estados miembros a principios como el respeto a la soberanía e integridad territorial de cada Estado y a su derecho inalienable a una existencia independiente²⁰⁹. Entretanto, el Acta Constitutiva de la Unión Africana explicita en el artículo 3 entre los objetivos de la Unión el de defender la soberanía, la integridad territorial y la independencia de sus Estados miembros²¹⁰.

158. A propósito de ello, resulta válido sostener que, una vez que un Estado existe como tal, en tanto en cuanto reúne los presupuestos del artículo 1 de la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados, tiene plena capacidad para, de conformidad con el derecho internacional y respetando los derechos de otros miembros de la comunidad internacional, ejercer sus derechos. Tales derechos no son susceptibles de menoscabo e incluyen, sin duda, el derecho a proveer a su conservación, es decir, a utilizar los distintos medios a su alcance, entre los cuales está la cooperación internacional, para preservar su propia existencia.

IV. Inquietudes en relación con el fenómeno de la elevación del nivel del mar y algunas medidas que se han tomado al respecto

159. Desde la perspectiva de la condición de Estado, son bastante ilustrativas las intervenciones realizadas en octubre de 2018 por pequeños Estados insulares en desarrollo ante la Sexta Comisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

160. Al respecto, la delegación de las Islas Marshall, en nombre de los miembros del Foro de las Islas del Pacífico, destacó que:

Las cuestiones relativas a la condición de Estado, la apatridia y la migración inducida por el clima también son directamente pertinentes para la región, en particular en vista de la posibilidad de que atolones enteros queden totalmente sumergidos²¹¹.

161. Por su parte, partiendo del artículo 1 de la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados, la delegación de Fiji resaltó la significación de la población como uno de los requisitos fundamentales del Estado, incidiendo en el riesgo para su conservación de situaciones de migración que pudieran producirse si los territorios de los Estados insulares se tornaran inhabitables. De esta manera, Fiji incidió en que:

La elevación del nivel del mar también está contribuyendo al desplazamiento de personas en las comunidades costeras y los atolones bajos. Uno de los elementos de la condición de Estado descrito en el artículo 1 de la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados, firmada en Montevideo en 1933, es una población permanente. Se espera que las poblaciones no se desplacen todas a la vez debido a la elevación del nivel del mar y que se produzcan desplazamientos graduales y aleatorios. Además, la población se irá desintegrando poco a poco y se presentarán una serie de retos de tipo jurídico, económico, financiero, educativo y cultural, entre otros muchos²¹².

²⁰⁹ Charter of the Organization of African Unity (Addis Abeba, 25 de mayo de 1963), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 479, núm. 6947, pág. 39, art. III.

²¹⁰ Constitutive Act of the African Union (Lomé, 11 de julio de 2000), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2158, núm. 37733, pág. 3, art. 3.

²¹¹ Islas Marshall (en nombre de los miembros del Foro de las Islas del Pacífico) ([A/C.6/73/SR.20](#), párr. 41).

²¹² Fiji (https://www.un.org/en/ga/sixth/73/pdfs/statements/ilc/fiji_1.pdf; [A/C.6/73/SR.23](#), párr. 63).

162. Entretanto, Papua Nueva Guinea llamó la atención respecto a que la conservación de los derechos marítimos de los Estados está estrechamente ligada a la preservación de la condición de Estados por parte de estos, dado que solamente los Estados pueden generar zonas marítimas jurisdiccionales. En relación con ello, Papua Nueva Guinea señaló que:

Dado que solo los Estados pueden generar zonas marítimas, es esencial que los Estados insulares mantengan la condición de Estado a fin de preservar sus zonas marítimas. Por lo tanto, la condición de Estado es una cuestión determinante que está interrelacionada con las cuestiones relativas a las zonas marítimas²¹³.

163. Igualmente, Papua Nueva Guinea planteó otra cuestión muy importante que debía considerarse al abordar los aspectos relativos a la condición de Estado, como sería que pudieran producirse situaciones de apatridia *de facto*. Al respecto, incidió en que:

La condición de Estado plantea un posible problema de apatridia, incluida la apatridia de hecho. El principio de la prevención de la apatridia en el derecho internacional es un corolario del derecho a una nacionalidad, y debe hacerse referencia a la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961 como uno de los instrumentos jurídicos que debe examinar la Comisión²¹⁴.

164. En ese sentido, al analizar el fenómeno de la elevación del nivel del mar poniendo especial énfasis en la condición de Estado, cabe considerar entre otros aspectos los siguientes:

a) El territorio del Estado podría quedar totalmente cubierto por el mar o resultar inhabitable, a lo cual se sumaría que podría no contarse con abastecimiento suficiente de agua potable para la población.

b) Se daría un desplazamiento de personas a territorios de otros Estados, lo que motiva una serie de inquietudes acerca de la situación de los derechos y la condición jurídica de las personas nacionales de los Estados particularmente afectados por el fenómeno, entre las cuales se incluyen interrogantes sobre:

i) la conservación de la nacionalidad o ciudadanía originarias, la adquisición de otra nacionalidad o la posibilidad de recurrir a figuras de doble nacionalidad o de una ciudadanía común a más de una entidad, con el ánimo de evitar situaciones de apatridia *de facto*;

ii) las formas en las que podría prestarse la protección y asistencia diplomáticas y la protección y asistencia consulares a favor de personas que pudieran ver vulnerados sus derechos o que requirieran auxilio en terceros Estados, y

iii) la posibilidad de extender el tratamiento de refugiados a esas personas.

c) La situación jurídica del Gobierno de un Estado que tuviera que establecerse en el territorio de otro Estado, considerando el disfrute de inmunidades y privilegios a favor de aquel y el ejercicio de derechos de carácter internacional en nombre del Estado afectado que pongan en evidencia el mantenimiento de su personalidad jurídica internacional. A su vez, habría que explorar la utilización de eventuales mecanismos o formas de “gobierno digital”, al igual que la manera en que el Gobierno del Estado afectado por tales circunstancias pudiera realizar actuaciones en favor de la población del Estado instalada en el Estado que acoge al Gobierno o en los territorios de otros Estados.

²¹³ Papua Nueva Guinea (A/C.6/73/SR.23, párr. 36).

²¹⁴ *Ibid.*

d) La conservación por los Estados afectados por el fenómeno de la elevación del nivel del mar de sus derechos respecto de los espacios marítimos bajo su jurisdicción, así como de los recursos vivos y no vivos existentes en ellos. A propósito de esto, resulta oportuno también tener en cuenta el mantenimiento de los límites marítimos establecidos en virtud de acuerdos con otros Estados o de fallos judiciales o arbitrales de instancias jurisdiccionales internacionales.

e) El derecho a la libre determinación de las poblaciones de los Estados afectados por el fenómeno, incluido el derecho a preservar identidades de diversa naturaleza —como, por ejemplo, las de carácter nacional, cultural o de grupo— por parte de las poblaciones afectadas por el fenómeno.

165. Por otro lado, entre las medidas que vienen aplicándose en diferentes Estados para afrontar el fenómeno de la elevación del nivel del mar está la instalación o reforzamiento de barreras o defensas costeras y de diques (polders). Ello viene ocurriendo en Estados de distintos lugares del orbe y no solo a nivel de los pequeños Estados insulares en desarrollo. A propósito de esto, Bélgica²¹⁵ y Marruecos²¹⁶ han proporcionado elementos a la Comisión de Derecho Internacional sobre las labores que vienen efectuando. A su vez, también se ha accedido a información al respecto relativa a Alemania²¹⁷, Australia²¹⁸, la propia Bélgica²¹⁹, los Estados Unidos²²⁰,

²¹⁵ Bélgica (https://legal.un.org/ilc/sessions/73/pdfs/english/slr_belgium.pdf).

²¹⁶ Marruecos (https://legal.un.org/ilc/sessions/73/pdfs/english/slr_morocco.pdf).

²¹⁷ Gobierno Federal, “German Strategy for Adaptation to Climate Change”, aprobada por el Gabinete Federal de Alemania el 17 de diciembre de 2008, que puede consultarse en https://www.preventionweb.net/files/27772_dasgesamtenbf1-63.pdf (consultado el 25 de febrero de 2022); Plan de Acción de Adaptación de la Estrategia Alemana de Adaptación al Cambio Climático, aprobado por el Gabinete Federal de Alemania el 31 de agosto de 2011, que puede consultarse en https://www.bmu.de/fileadmin/bmu-import/files/pdfs/allgemein/application/pdf/aktionsplan_anpassung_klimawandel_en_bf.pdf (consultado el 25 de febrero de 2022); J.-T. Huang-Lachmann y J. C. Lovett, “How cities prepare for climate change: Comparing Hamburg and Rotterdam”, *Cities*, 54, 2015, págs. 36 a 44; Bob Berwyn, “Hamburg’s Half-Billion-Dollar Bet”, *Hakai Magazine*, 5 de mayo de 2017, que puede consultarse en <https://hakaimagazine.com/news/hamburgs-half-billion-dollar-bet/> (consultado el 25 de febrero de 2022); “Up a notch: Hamburg takes on sea level rise”, *Euronews*, 26 de julio de 2017, que puede consultarse en <https://www.euronews.com/2017/07/26/up-a-notch-hamburg-takes-on-sea-level-rise> (consultado el 25 de febrero de 2022); HafenCity, Central innovation theme of the city of tomorrow, Infrastructure, que puede consultarse en <https://www.hafencity.com/en/urban-development/infrastructure> (consultado el 25 de febrero de 2022), y Agencia Europea de Medio Ambiente, “10 case studies. How Europe is adapting to climate change”, Climate-ADAPT, Plataforma Europea de Adaptación al Cambio Climático, (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2018), que puede consultarse en <https://climate-adapt.eea.europa.eu/about/climate-adapt-10-case-studies-online.pdf> (consultado el 25 de febrero de 2022).

²¹⁸ Australia, Departamento de Medio Ambiente, *New South Wales Coastline Management Manual*, septiembre de 1990, que puede consultarse en <https://www.environment.gov.au/archive/coasts/publications/nswmanual/index.html> (consultado el 25 de febrero de 2022), y Agencia de Medio Ambiente, “Coastal Adaptation Project: Review of international best practice”, Halcrow Group Ltd., noviembre de 2008, págs. 25 a 31, que puede consultarse en https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/292911/geho0409bpwi-e-e.pdf (consultado el 25 de febrero de 2022).

²¹⁹ Agencia Europea de Medio Ambiente, “10 case studies. How Europe is adapting to climate change”, Climate-ADAPT, Plataforma Europea de Adaptación al Cambio Climático, (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2018), que puede consultarse en <https://climate-adapt.eea.europa.eu/about/climate-adapt-10-case-studies-online.pdf> (consultado el 25 de febrero de 2022).

²²⁰ Véase, por ejemplo, el caso de las medidas para la protección del litoral de Luisiana, Estados Unidos de América: Coastal Protection and Restoration Authority, que puede consultarse en

Francia²²¹, el Reino Unido²²² y Singapur²²³.

166. En relación con los pequeños Estados insulares en desarrollo, merece resaltarse el caso de Maldivas, que, como reacción al fenómeno de la elevación del nivel del mar, ha construido la nueva isla artificial de Hulhumalé, próxima a la capital, Malé, en la isla del mismo nombre, y también ha erigido barreras costeras para hacer frente a la grave amenaza que representa para dicho Estado la elevación del nivel del mar²²⁴.

167. En el documento informativo que, con fecha 31 de diciembre de 2021, el Foro de las Islas del Pacífico presentó a la Comisión sobre los subtemas de la elevación del nivel del mar en relación con la condición de Estado y de la protección de personas afectadas por la elevación del nivel del mar, algunos miembros de dicho Foro transmitieron elementos sobre su práctica respecto a la construcción de islas

<https://coastal.la.gov/our-plan/> y http://coastal.la.gov/wp-content/uploads/2017/04/2017-Coastal-Master-Plan_Web-Book_CFinal-with-Effective-Date-06092017.pdf (consultado el 25 de febrero de 2022).

- ²²¹ Ministerio de Transición Ecológica, “Adaptation des territoires aux évolutions du littoral”, que puede consultarse en <https://www.ecologie.gouv.fr/adaptation-des-territoires-aux-evolutions-du-littoral> (consultado el 25 de febrero de 2022); GIP Littoral 2030, “Stratégie Régionale de Gestion de la Bande Côtière”, que puede consultarse en <https://www.giplittoral.fr/ressources/strategie-regionale-de-gestion-de-la-bande-cotiere> (consultado el 25 de febrero de 2022); Ley núm. 2021-1104 de 22 de agosto de 2021 sobre la lucha contra el cambio climático y el aumento de la resiliencia frente a sus efectos, publicado en el *Journal Officiel de la République Française*, JORF núm. 0196 de 24 de agosto de 2021, que puede consultarse en <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000043956924> (consultado el 25 de febrero de 2022); “Fait du jour”. Une digue à Fourques pour ne plus avoir peur du Rhône”, *ObjectifGard*, que puede consultarse en <https://www.objectifgard.com/2019/07/09/fait-du-jour-une-digue-a-fourques-pour-ne-plus-avoir-peur-du-rhone/> (consultado el 25 de febrero de 2022); Seasteading Institute, Recueil d'intentions réciproques entre La Polynésie française et The Seasteading Institute, que puede consultarse en <https://static.actu.fr/uploads/2017/01/Memorandum-of-Understanding-MOU-French-Polynesia-The-Seasteading-Institute-Jan-13-2017-1.pdf> (consultado el 25 de febrero de 2022), y Adapto, “Adapto, un projet LIFE”, proyecto parcialmente financiado por la Unión Europea a través del programa Life, que puede consultarse en <https://www.lifeadapto.eu/adapto-un-projet-life.html> (consultado el 25 de febrero de 2022).
- ²²² Organismo del Medio Ambiente, “Managing flood risk through London and the Thames estuary”, Thames Estuary 2100 Plan, noviembre de 2012, que puede consultarse en https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/322061/LIT7540_43858f.pdf (consultado el 25 de febrero de 2022); Cámaras del Parlamento, Oficina Parlamentaria de Ciencia y Tecnología, “Sea Level Rise”, *Postnote*, núm. 363, septiembre de 2010, que puede consultarse en <https://www.parliament.uk/globalassets/documents/post/postpn363-sea-level-rise.pdf> (consultado el 25 de febrero de 2022); Organismo del Medio Ambiente, “Thames Estuary 2100: 10-Year Review monitoring key findings”, Policy Paper, actualizado el 22 de febrero de 2021, que puede consultarse en <https://www.gov.uk/government/publications/thames-estuary-2100-te2100/thames-estuary-2100-key-findings-from-the-monitoring-review#conclusion> (consultado el 25 de febrero de 2022), y North West and North Wales Coastline, “Shoreline Management”, que puede consultarse en <https://www.mycoastline.org.uk/shoreline-management-plans/> (consultado el 25 de febrero de 2022). Véanse también las referencias al programa del Polder2C: Interreg 2 Seas Mers Zeeën, Fondo Europeo de Desarrollo Regional, que puede consultarse en <https://polder2cs.eu/activities> (consultado el 25 de febrero de 2022).
- ²²³ Secretaría Nacional sobre el Cambio Climático de Singapur, Grupo de Estrategia, Oficina del Primer Ministro, “Coastal Protection”, que puede consultarse en <https://www.nccs.gov.sg/singapores-climate-action/coastal-protection/> (consultado el 25 de febrero de 2022), y Audrey Tan, “National Day Rally 2019: Land reclamation, polders among ways Singapore looks to deal with sea-level rise”, *The Straits Times*, que puede consultarse en <https://www.straitstimes.com/politics/national-day-rally-2019-land-reclamation-polders-among-ways-spore-looks-to-deal-with-sea> (consultado el 25 de febrero de 2022).
- ²²⁴ Emma Allen, “Climate change and disappearing island States: pursuing remedial territory”, *Brill Open Law* (2018), pág. 5.

artificiales y al establecimiento o reforzamiento de barreras costeras como parte de las estrategias para enfrentar el fenómeno²²⁵.

168. En el caso de las Islas Cook, no hay islas artificiales ni está actualmente planeada su construcción. Empero:

En la capital, Rarotonga, se han aplicado algunas medidas de refuerzo de la costa para protegerla de la erosión, incluida la causada por la elevación del nivel del mar. Se trata en su mayoría de estructuras arquitectónicas tales como diques de hormigón, rompeolas y muros de roca. Actualmente existe un proyecto piloto en una zona de la costa en que se utilizan bolsas geotextiles rellenas de arena como medida de protección del litoral. Detrás de los sacos de arena se plantó vegetación, como vetiver, de modo que cuando los sacos de arena resultaran insuficientes, hubiera vegetación bien arraigada. Esta solución basada parcialmente en la naturaleza puede popularizarse en Rarotonga y en las islas periféricas en el futuro. En el Plan de Acción Nacional Conjunto de las Islas Cook se señala la construcción y mejora de las estructuras de protección de la costa como una acción prioritaria para la prevención de las inundaciones y la protección contra la erosión²²⁶.

169. Mientras tanto, los Estados Federados de Micronesia explicaron que su Código reconoce la jurisdicción del Gobierno con relación al establecimiento y uso de islas artificiales, instalaciones y estructuras. Apuntaron también que había en algunas partes de los Estados Federados de Micronesia una antigua práctica respecto a la construcción de islas artificiales y estructuras similares como sedes y proyecciones de poder político y autoridad. Así, esas estructuras son un lugar calificado como patrimonio mundial de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura en la isla de Pohnpei y han sido inscritas recientemente como patrimonio mundial en peligro, en parte por las amenazas que entraña la elevación del nivel del mar²²⁷.

170. En Fiji, “el Gobierno [...] ha construido diques de defensa en las comunidades locales que se han visto afectadas por la elevación del nivel del mar. Entre estos se encuentran los malecones híbridos construidos recientemente en Viro Village (Ovalau), para los que se utiliza una ingeniosa combinación de soluciones artificiales y basadas en la naturaleza para ofrecer una protección más eficaz y menos costosa que un muro de hormigón”²²⁸.

171. Tampoco en el caso de las Islas Marshall hay una práctica consistente para la construcción de islas artificiales:

[p]ero el refuerzo de la costa y de las islas mediante construcciones es una de las consideraciones en la planificación de las estrategias nacionales de adaptación, también en las zonas urbanas, ya que esta nación de atolones está sujeta a una elevación media de entre uno y dos metros (en el rango de las proyecciones de elevación del nivel del mar a largo plazo). Las medidas para reforzar las costas se abordarían en parte mediante la Ley de Conservación de Costas de 1998 y la Ley del Ministerio de Medio Ambiente de 2018. El refuerzo o la alternancia estructural de la costa en la época moderna tiene su origen en la época inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial y guarda relación

²²⁵ Comunicación de Fiji (en nombre de los miembros del Foro de las Islas del Pacífico, es decir, Australia, Fiji, Kiribati, Islas Marshall, Micronesia (Estados Federados de), Nauru, Nueva Zelandia, Palau, Papua Nueva Guinea, Samoa, Islas Salomón, Tonga, Tuvalu y Vanuatu) (31 de diciembre de 2021). Puede consultarse en https://legal.un.org/ilc/guide/8_9.shtml#govcoms.

²²⁶ *Ibid.*, párr. 17.

²²⁷ *Ibid.*, párr. 18.

²²⁸ *Ibid.*, párr. 21.

con las acciones militares [de los Estados Unidos], y desde entonces ha sido un factor constante en el ulterior crecimiento de los núcleos de población. No obstante, estas medidas estructurales también pueden provocar una serie de impactos ambientales negativos. Como observación general, la elevación del nivel del mar plantea complejos retos desde el punto de vista de la planificación, la implementación y las políticas en el entorno de los atolones²²⁹.

172. En las Islas Salomón, un muro de concreto permanente fue desarrollado en Tulagi para proteger la línea costera de los efectos de la elevación del nivel del mar. A su vez, muros semipermanentes de protección contra el mar fueron construidos por particulares por todo el país en sus frentes marinos privados. La construcción de islas artificiales como medios de protección costera es una práctica normal de la población de la provincia de Malaita, particularmente, en partes del lago Lau en el norte, Walande en el sur, East Are en el este, y el lago Langa Langa en el oeste de la provincia. La plantación de árboles y manglares está siendo favorecida donde sea apropiado²³⁰.

173. Sin embargo, resulta oportuno recalcar que la construcción de islas artificiales para albergar a personas afectadas por el fenómeno de la elevación del nivel del mar y el levantamiento de diques (pólders) son iniciativas muy costosas, así como que el impacto ambiental de esas medidas (por ejemplo, respecto a los bancos de coral) debe ser igualmente evaluado²³¹. Se requieren respuestas por parte de la comunidad internacional que, de manera previsible, puedan canalizarse mediante la cooperación a favor de los Estados más afectados por el fenómeno, con una perspectiva que trascienda el corto plazo y apunte, más bien, a encontrar fórmulas duraderas y ambientalmente sostenibles.

174. La intervención de Maldivas ante la Sexta Comisión, a fines de octubre de 2021, refleja con toda claridad lo que acaba de señalarse, al puntualizar que:

Maldivas ha adoptado amplias medidas de adaptación para combatir los efectos de la elevación del nivel del mar, como la construcción de diques y la recuperación de playas. No obstante, nuestros esfuerzos para preservar las costas por medios artificiales son sumamente costosos y, sin embargo, no hacen más que mantener el *statu quo*. La adaptación por sí sola no puede proporcionar una solución sostenible a la elevación continua del nivel del mar. La creación de resiliencia y la fortificación consumen una parte cada vez mayor de nuestro limitado margen fiscal, un problema que se ha visto exacerbado por la presión que ha impuesto la COVID-19 sobre nuestros presupuestos nacionales. Dado que muchos pequeños Estados insulares y ribereños no pueden permitirse mitigar los efectos de la elevación del nivel del mar por sí mismos, la cooperación de la comunidad internacional es esencial para garantizar una asistencia adecuada, previsible y accesible a nuestros Estados. Al mismo tiempo, debemos centrarnos en reducir las emisiones de gases de efecto invernadero para evitar el calentamiento global, que acaba provocando la elevación del nivel del mar²³².

²²⁹ *Ibid.*, párr. 29.

²³⁰ *Ibid.*, págs. 6 y 7, párr. 33.

²³¹ Allen, "Climate change and disappearing island States" (véase la nota 224 *supra*), págs. 5 y 6.

²³² Maldivas (https://www.un.org/en/ga/sixth/76/pdfs/statements/ilc/21mtg_maldives_2.pdf; A/C.6/76/SR.21, párr. 139).

V. Eventuales alternativas para el futuro a propósito de la condición de Estado

175. No se ha producido todavía ninguna situación en la que la totalidad del territorio terrestre de un Estado quede cubierta por el mar o sea inhabitable, pero la evolución del fenómeno de la elevación del nivel del mar y la percepción del mismo por los Estados afectados, particularmente por aquellos para los que esa amenaza resulta mucho más próxima y tangible, hacen necesario reflexionar sobre la base del derecho internacional respecto a las opciones que, en un momento dado, podrían ser empleadas.

176. A la luz de la gravedad que el asunto reviste, no parece oportuno esperar a que la situación se produzca para pensar en ella, y, consecuentemente, conviene ir poniendo sobre el tapete alternativas en torno a las cuales suscitar diálogos e intercambios de opiniones que puedan contribuir a encontrar las fórmulas más idóneas. Este ejercicio ayudará en la evaluación que hagan los Estados Miembros de las Naciones Unidas y, específicamente, los Estados que podrían más directamente verse afectados por esas circunstancias, considerando cada opción o, eventualmente, conjugando elementos de algunas de ellas en los procesos de análisis que realicen en el seno de grupos de Estados o individualmente, teniendo en cuenta sus circunstancias específicas y las decisiones que, con respeto al derecho a la libre determinación, pudieran adoptar sus poblaciones.

177. A mayor abundamiento, en la intervención de Islandia, en nombre de los países nórdicos (Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia), ante la Sexta Comisión de la Asamblea General el 28 de octubre de 2021, se llamó concretamente la atención respecto a la situación de algunos Estados que se ven desproporcionadamente afectados por el fenómeno de la elevación del nivel del mar en los siguientes términos:

Aparte de la posibilidad de que el territorio de [...] Estados quede parcial o totalmente sumergido [bajo el agua], la elevación del nivel del mar puede, por ejemplo, agravar la degradación del suelo, las inundaciones periódicas y la contaminación del agua dulce. Constituye una amenaza en múltiples niveles, sobre todo para los pequeños Estados insulares en desarrollo, que han hecho poco para provocar el cambio climático pero que probablemente serán los que más lo sufran²³³.

178. Entretanto, en su intervención ante la Sexta Comisión el 29 de octubre de 2021, Singapur incidió en que “[a]l igual que otros pequeños Estados insulares de baja altitud, la amenaza que supone la elevación del nivel del mar es existencial para Singapur. Apoyamos decididamente los esfuerzos dirigidos a buscar posibles soluciones para la difícil situación de los Estados insulares vulnerables²³⁴.

179. Maldivas, por su parte, remarcó en la misma fecha que:

La elevación del nivel del mar no es una preocupación teórica lejana. Es algo que estamos experimentando ahora. Los Estados costeros de baja altitud y los pequeños Estados insulares, como [...] Maldivas, son especialmente vulnerables a los efectos de la elevación del nivel del mar²³⁵.

²³³ Islandia (en nombre de Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia) (https://www.un.org/en/ga/sixth/76/pdfs/statements/ilc/19mtg_nordic_2.pdf; A/C.6/76/SR.19, párr. 87).

²³⁴ Singapur (https://www.un.org/en/ga/sixth/76/pdfs/statements/ilc/20mtg_singapore_2.pdf; A/C.6/76/SR.20, párr. 22).

²³⁵ Maldivas (https://www.un.org/en/ga/sixth/76/pdfs/statements/ilc/21mtg_maldives_2.pdf; A/C.6/76/SR.21, párr. 137).

180. En el caso del Foro de las Islas del Pacífico, en el documento informativo remitido a la Comisión de Derecho Internacional el 31 de diciembre de 2021 se precisaba que no se había asumido todavía un criterio colectivo en la materia, pero ello no había constituido óbice para que algunos de sus miembros hubieran podido expresar sus posiciones o preferencias²³⁶.

181. Así, por ejemplo, Papua Nueva Guinea recalcó que “[e]stos son también temas de vital importancia para nosotros en el contexto de la realidad cotidiana que viven nuestros pueblos en la región del Pacífico²³⁷. A su vez, las Islas Salomón, al referirse a la protección de las personas y a la condición de Estado como parte de la labor del Grupo de Estudio de la Comisión de Derecho Internacional, puso de relieve que “[e]stos temas son de gran importancia para los pequeños Estados insulares en desarrollo, como las Islas Salomón... Animamos encarecidamente a las delegaciones a que aborden estos temas para que podamos encontrar una solución internacional a lo que ya se está convirtiendo en un problema global”²³⁸.

182. En ese sentido, se plantean a continuación algunas alternativas que, bajo ningún concepto, pretenden ser concluyentes o cerrar la posibilidad de incorporar en la reflexión otras opciones.

A. Presunción respecto a la continuidad del Estado concernido

183. Una primera alternativa, en sintonía con lo adelantado preliminarmente por la Asociación de Derecho Internacional en su reunión de Sídney de 2018 y por algunos Estados, es asumir una fuerte presunción respecto a la continuidad del Estado.

184. En ese orden de ideas, Samoa, en nombre de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo del Pacífico, resaltó en su intervención ante la Sexta Comisión de la Asamblea General del 28 de octubre de 2021 lo siguiente:

Según el derecho internacional, se presume que todo Estado, una vez establecido, seguirá siendo Estado, sobre todo si tiene un territorio y una población definidos, entre otros factores²³⁹.

185. En forma coincidente, la delegación de las Islas Salomón instó a la Comisión de Derecho Internacional a considerar las opiniones de los pequeños Estados insulares en desarrollo como Estados especialmente afectados, haciendo hincapié en que:

Las Islas Salomón apoyan una sólida presunción en favor de la continuidad de la condición de Estado. La existencia continuada de los Estados es fundamental para nuestro actual orden internacional. La práctica de los Estados apoya la idea de que los Estados pueden seguir existiendo pese a la ausencia de criterios previstos en la Convención de Montevideo. Los principios de estabilidad, certidumbre, previsibilidad y seguridad también subyacen a la presunción en favor de la continuidad de la condición de Estado. La elevación del nivel del

²³⁶ Comunicación de Fiji (en nombre de los miembros del Foro de las Islas del Pacífico, es decir, Australia, Fiji, Kiribati, Islas Marshall, Micronesia (Estados Federados de), Nauru, Nueva Zelandia, Palau, Papua Nueva Guinea, Samoa, Islas Salomón, Tonga, Tuvalu y Vanuatu).

²³⁷ Papua Nueva Guinea (https://www.un.org/en/ga/sixth/76/pdfs/statements/ilc/22mtg_papuanewguinea_2.pdf; A/C.6/76/SR.22, párr. 35).

²³⁸ Islas Salomón (https://www.un.org/en/ga/sixth/76/pdfs/statements/ilc/22mtg_solomonis_2.pdf; A/C.6/76/SR.22 párr. 78).

²³⁹ Samoa (en nombre de los pequeños Estados insulares en desarrollo del Pacífico) (https://www.un.org/en/ga/sixth/76/pdfs/statements/ilc/19mtg_psidis_2.pdf; A/C.6/76/SR.19, párr. 71).

mar no puede ser una justificación para negar a los Estados vulnerables una representación vital en el orden internacional²⁴⁰.

186. Igualmente, Tonga recalcó que:

Ahora bien, un territorio y una población definidos son indicios fundamentales de la condición de Estado con arreglo al derecho internacional. Para los pequeños Estados insulares en desarrollo, se trata de una cuestión de supervivencia. Por consiguiente, Tonga destaca la necesidad de abordar rápidamente las repercusiones de estas cuestiones emergentes desde el punto de vista del derecho internacional²⁴¹.

187. Al mismo tiempo, Tuvalu hizo una importante puntualización, al sostener que:

Reconocemos que varios de los requisitos que deben reunirse para tener la condición de Estado se mencionan en el artículo 1 de la Convención de Montevideo. En el caso de mi país, aunque todavía estamos llevando a cabo una revisión exhaustiva de nuestra política, observamos que está ganando peso el argumento de que los criterios previstos en la Convención de Montevideo se aplican solo para la determinación del nacimiento de un Estado y no para la determinación de su existencia continuada²⁴².

188. Entretanto, Cuba incidió en el mantenimiento de una posición de cautela, al señalar que:

Sobre la posible extinción de la condición de Estado ante la elevación del mar, se debe ser muy cauteloso. Es fundamental mantener el principio de que, en caso de que un pequeño Estado insular pierda su territorio como consecuencia de la elevación del nivel del mar, no pierda su condición de sujeto internacional, con todos sus atributos. En este sentido, este es un tema donde la cooperación internacional juega un papel esencial²⁴³.

189. Por su parte, a mérito de su propia experiencia, Letonia apuntó que:

A la luz de su experiencia al haber mantenido su condición de Estado desde su fundación en 1918 y su pertenencia a la Sociedad de las Naciones, Letonia respalda la opinión de que el control fáctico sobre el territorio no siempre es un criterio necesario para la existencia jurídica continua de los Estados²⁴⁴.

190. Chipre, citando al distinguido Juez y jurista James Crawford en su célebre obra *The Creation of States in International Law*²⁴⁵, puntualizó que:

[E]n cuanto a [...] las cuestiones relativas a la condición de Estado, queremos destacar que el difunto Magistrado James Crawford [...] señaló que “[un] Estado no necesariamente se extingue por cambios sustanciales en el territorio, la población o el Gobierno, ni siquiera por una combinación de los tres, como ocurre en algunos casos”²⁴⁶.

191. Liechtenstein, al poner el acento en el respeto al derecho a la libre determinación, hizo énfasis en que:

²⁴⁰ Islas Salomón (https://www.un.org/en/ga/sixth/76/pdfs/statements/ilc/22mtg_solomonis_2.pdf; A/C.6/76/SR.22, párr. 81).

²⁴¹ Tonga (A/C.6/76/SR.22, párr. 120).

²⁴² Tuvalu (https://www.un.org/en/ga/sixth/76/pdfs/statements/ilc/23mtg_tuvalu_2.pdf; A/C.6/76/SR.23, párr. 4).

²⁴³ Cuba (A/C.6/76/SR.21, párr. 32).

²⁴⁴ Letonia (A/C.6/76/SR.22, párr. 75).

²⁴⁵ Crawford, *The Creation of States* (véase la nota 29 *supra*).

²⁴⁶ Chipre (https://www.un.org/en/ga/sixth/76/pdfs/statements/ilc/22mtg_cyprus_2.pdf).

En el pasado, la impugnación jurídica de la persistencia de determinados Estados y países se había producido en situaciones en las que el Estado en cuestión había perdido el control sobre su territorio o su población. En su lugar, un Estado o Gobierno diferente asume el control de dicho territorio y población. Tal desafío a la persistencia del Estado se basa en el incumplimiento de los tres primeros criterios de Montevideo: existencia de una población permanente, un territorio definido y un Gobierno. Las situaciones en que se inundan las tierras debido a la elevación del nivel del mar difieren en este sentido, ya que el territorio y la población que reside en él no necesariamente quedan bajo el control de otro Gobierno o Estado; al contrario: en situaciones en que se produce una elevación del nivel del mar, cabe suponer que, como mínimo, la población, y por tanto el Gobierno que la controla, persiste en el punto de inundación.

... En cualquier discusión sobre la condición de Estado en el contexto de la elevación del nivel del mar se debe tener en cuenta que en la práctica existe una sólida presunción de que el Estado persiste y que no se favorece la extinción de ningún Estado o país, ni de sus derechos y obligaciones en virtud del derecho internacional (por ejemplo, en situaciones de ocupación beligerante). Esa presunción debería aplicarse también en caso de inundación total o parcial del territorio de un Estado o país, o de reubicación de su población²⁴⁷.

192. Al respecto, cabe apuntar que los presupuestos de la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados resultan aplicables al considerar a un Estado configurado como tal, es decir, a propósito de si se ha constituido como sujeto de derecho internacional, así como en forma general con posterioridad a ese momento. Sin embargo, hay situaciones excepcionales en que, por ejemplo, el territorio puede estar totalmente ocupado por otro Estado o un grupo de Estados sin que ello entrañe la desaparición del Estado; ello se refuerza, según ha podido apreciarse líneas atrás, en caso de haber un Gobierno en el exilio que actúe en nombre del Estado afectado, el cual continúa existiendo y mantiene su personalidad jurídica internacional.

193. Incluso en casos de Estados sumidos en graves situaciones de violencia interna o de conflictos no internacionales que se prolongan varios años y en que no haya un Gobierno que ejerza el control sobre la mayor parte del territorio y la población o donde dicho Gobierno no sea reconocido por otros miembros de la comunidad internacional, se asume, en principio, que los Estados afectados por tales situaciones no han dejado de existir.

194. En las situaciones de los pequeños Estados insulares en desarrollo cuyo territorio pudiera quedar cubierto por el mar o devenir inhabitable por circunstancias excepcionales que exceden la voluntad o la capacidad de los Estados afectados, cabe considerar una fuerte presunción respecto al mantenimiento de la condición de Estado. Estos Estados tienen el derecho a proveer a su conservación, para lo cual la cooperación internacional sería particularmente importante.

195. La preservación de la condición de Estado se vincula asimismo a la conservación de los derechos de los Estados afectados por el fenómeno de la elevación del nivel del mar respecto a sus espacios marítimos jurisdiccionales, al igual que respecto a los recursos vivos y no vivos existentes en ellos.

196. No obstante, entre los problemas o dificultades que en la práctica se plantean a propósito de esta opción cabe mencionar la eventual apatridia de la población y las dificultades para brindar a los nacionales de los Estados afectados por la elevación del nivel del mar protección y asistencia diplomáticas y protección y asistencia consulares, la falta de efectividad del Gobierno y las dificultades para el ejercicio de

²⁴⁷ Liechtenstein (https://www.un.org/en/ga/sixth/76/pdfs/statements/ilc/21mtg_liechtenstein_2.pdf; A/C.6/76/SR.21, párrs. 3 y 4).

los derechos del Estado afectado por el fenómeno sobre los espacios marítimos bajo su jurisdicción y los recursos vivos y no vivos existentes en ellos.

B. Mantenimiento de la personalidad jurídica internacional sin territorio

197. Una posibilidad que podría también explorarse en el caso de que todo el territorio terrestre de un Estado quedara cubierto por el mar o resultara inhabitable es considerar que el Estado afectado por esa circunstancia pueda mantener su personalidad jurídica internacional, como sucedió con la Santa Sede en el período entre 1870 y 1929 y ocurre en la actualidad con la Soberana Orden de Malta. En un contexto como ese, el sujeto de derecho internacional de que se trate podría ejercer el derecho de legación, en su doble dimensión activa y pasiva, y la capacidad para celebrar tratados, así como conservar la membresía en algunas organizaciones internacionales, actuar en favor de su población o de algunos de sus nacionales y velar por la adecuada utilización de los recursos del Estado afectado en beneficio de su población.

C. Empleo de algunas de las siguientes modalidades:

1. Cesión o asignación de franjas o porciones de territorio en otros Estados, con o sin transferencia de soberanía

Con transferencia de soberanía

198. Una opción dentro de esta alternativa es la transferencia de soberanía por un Estado sobre una porción de territorio en favor del Estado insular en desarrollo cuyo territorio corre el riesgo de quedar totalmente cubierto por el mar. Sin embargo, si bien se trata de una alternativa válida desde una perspectiva jurídica, es muy difícil que llegue a concretarse en la práctica.

Sin transferencia de soberanía

199. Otra opción podría ser la cesión de una porción de territorio sin transferencia de soberanía, en el marco, por ejemplo, de un acuerdo entre los Estados concernidos que, además de contemplar dicha transferencia, contuviera aspectos relativos a la instalación en ese espacio geográfico de la población y del Gobierno del Estado afectado por la circunstancia mencionada.

200. El acuerdo referido podría incluir disposiciones acerca de la nacionalidad de la población del Estado insular afectado, que, sin perjuicio de mantener su nacionalidad de origen, podría también adquirir la nacionalidad del Estado cedente o gozar de una ciudadanía común que a tal efecto pudiera crearse para nacionales de ambos Estados, con vistas a evitar situaciones prácticas de apatridia, así como disfrutar de amplia autonomía para preservar su identidad nacional, cultural o de grupo.

201. Igualmente, el acuerdo podría abordar aspectos relacionados con la instalación en la franja de territorio objeto de cesión del Gobierno del Estado insular afectado, incluidas las cuestiones relativas al disfrute de inmunidades y privilegios, así como acerca del ejercicio de derechos en nombre del Estado afectado —como el derecho de legación y la conclusión de tratados— y de la realización de actuaciones en favor de su población, a la que dicho Gobierno seguiría representando.

202. A propósito de esta alternativa, y pese a que se trata de derechos otorgados o reconocidos en contextos distintos a los que motivan estas reflexiones, resulta ilustrativo citar dos ejemplos: el primero, se refiere a la relación entre el Perú y el

Ecuador, mientras que el segundo se inscribe en las relaciones entre la Santa Sede e Italia.

203. El primero de esos ejemplos es el de un área de un kilómetro cuadrado, en cuyo centro se encuentra el lugar conocido como Tiwinza, ubicado en territorio del Perú y bajo su soberanía, cuyo derecho de propiedad, sin posibilidad de confiscación ulterior, ha sido transferido de manera gratuita al Gobierno del Ecuador. Este último goza de los derechos reales conforme al derecho privado nacional peruano, sin poder transferir su propiedad ni contar en dicha área con efectivos militares o policiales; a su vez, solo podrán realizarse actos conmemorativos previamente coordinados con el Gobierno del Perú y no cabe transitar de un país al otro con armas de ningún tipo²⁴⁸.

204. El segundo ejemplo se aprecia en el Tratado de Letrán entre la Santa Sede e Italia, de 1929, donde no solamente se reconoce la soberanía y propiedad de la primera sobre la Ciudad del Vaticano, sino que también se contempla un tratamiento particular respecto de una serie de bienes inmuebles de propiedad de la Santa Sede que se ubican en territorio del Estado italiano, como sucede, por ejemplo, con las basílicas patriarcales de San Juan de Letrán, Santa María la Mayor y San Pablo, con los edificios anexos, así como con los locales que albergan dicasterios de la curia romana en Roma, y el palacio pontificio y la Villa Barberini de Castelgandolfo, que, además de gozar de las inmunidades y privilegios que el derecho internacional reconoce a las sedes de las representaciones diplomáticas de otros Estados, no estarán nunca sujetos a vínculos o expropiaciones por causa de utilidad pública, salvo previo acuerdo con la Santa Sede, y se encontrarán exentos de tributos ordinarios o extraordinarios del Estado o de cualquier otra entidad²⁴⁹.

2. Asociación con otro(s) Estado(s)

205. A propósito de esta posibilidad, cabe tomar como referencia ejemplos que involucran a algunos de los pequeños Estados insulares en desarrollo:

a) El caso de las Islas Cook y Nueva Zelandia, en que la Declaración Conjunta del Centenario de los principios de la relación entre ambos países firmada el 11 de junio de 2001 pone en evidencia la existencia de dos Estados independientes y soberanos, con la común ciudadanía de Nueva Zelandia²⁵⁰. Al respecto, destaca la actuación de las Islas Cook en materia de relaciones internacionales, incluida la celebración de tratados y la membresía en organizaciones internacionales, como la Organización de Ordenación Pesquera Regional del Pacífico Sur, de la que tanto Nueva Zelandia como las Islas Cook son miembros²⁵¹.

b) Los casos de los Estados Federados de Micronesia, las Islas Marshall y Palau con los Estados Unidos de América, en los que, en virtud de acuerdos, no se plantea la asignación de la nacionalidad estadounidense ni de residencia permanente

²⁴⁸ Punto de vista vinculante de los Jefes de Estado de los Países Garantes del Protocolo de Río de Janeiro, de fecha 13 de octubre de 1998, que contiene los elementos para concluir la fijación en el terreno de la frontera terrestre común, que forma parte del Acta Presidencial de Brasilia, firmada por los Presidentes del Perú y el Ecuador en Brasilia, el 26 de octubre de 1998, párrafo 2, que puede consultarse en <https://planbinacional.org.pe/wp-content/uploads/2018/07/BIN-Acuerdos-Brasilia-Per%C3%BA-Ecuador-1998.pdf> (consultado el 25 de febrero de 2022).

²⁴⁹ Arts. 13 a 16 del Tratado de Letrán (1929), que puede consultarse en <https://www.vaticanstate.va/phocadownload/leggi-decreti/TrattatoSantaSedeItalia.pdf> (consultado el 25 de febrero de 2022).

²⁵⁰ Joint Centenary Declaration of the Principles of the Relationship between the Cook Islands and New Zealand (Rarotonga, 11 de junio de 2001), que puede consultarse en <https://www.mfat.govt.nz/assets/Countries-and-Regions/Pacific/Cook-Islands/Cook-Islands-2001-Joint-Centenary-Declaration-signed.pdf> (consultado el 25 de febrero de 2022).

²⁵¹ Organización de Ordenación Pesquera Regional del Pacífico Sur, Participación, Miembros de la Comisión, que puede consultarse en <https://www.sprfmo.int/about/participation/> (consultado el 25 de febrero de 2022).

a los habitantes de dichos Estados, pero sí se contempla la existencia de cooperación estadounidense a su favor y el reconocimiento del derecho a sus nacionales de establecerse y trabajar en los Estados Unidos, pudiendo, incluso, prestar servicios en las Fuerzas Armadas estadounidenses.

3. Establecimiento de confederaciones o federaciones

206. Si bien los ejemplos de confederaciones se remontan a casos históricos, como los de los Estados Unidos en sus primeros años de existencia y hasta la entrada en vigor de la Constitución federal de 1787; Suiza hasta 1848, y la Confederación Germánica, entre 1815 y 1867²⁵², esta figura podría ser útil al considerar la situación de pequeños Estados insulares en desarrollo afectados por la elevación del nivel del mar. En ese sentido, las confederaciones se establecen mediante acuerdos entre los Estados concernidos, que mantienen su soberanía y participan en aquellas en pie de igualdad, para alcanzar o desarrollar determinados objetivos comunes; al mismo tiempo, la población y el territorio no tienen una relación directa o inmediata con aquellas, sino con los Estados miembros.

207. Una posibilidad distinta está dada por el hecho de poder constituir una federación o de integrarse en una preexistente, que se organiza en virtud de una constitución, en la que recae la soberanía y que tiene una relación directa —junto con las respectivas unidades infraestatales— con la población y el territorio. En las federaciones, el sujeto de derecho internacional es el Estado federal, aunque, según se precisaba en el proyecto de artículos sobre el derecho de los tratados aprobado por la Comisión en 1966:

Los Estados miembros de una unión federal podrán tener capacidad para celebrar tratados si esa capacidad está admitida por la constitución federal y dentro de los límites indicados en esta²⁵³.

208. Un detalle relevante que podría ser considerado en estas circunstancias al barajar la pertinencia de conformar una federación o de integrarse en una preexistente es que, en determinados Estados federales, se reconoce a las unidades que componen la federación la capacidad de realizar ciertas actuaciones de naturaleza internacional.

Alemania

209. Una experiencia especialmente interesante está dada por los “derechos reservados” (“*Reservatrechte*”) a favor del Reino de Baviera durante el Imperio alemán (1871-1918) en términos de, por ejemplo, la capacidad para el ejercicio del derecho de legación y la celebración de tratados²⁵⁴.

210. En la actual República Federal de Alemania, el artículo 32 de la Ley Fundamental puntualiza en su numeral 1 que el mantenimiento de las relaciones con Estados extranjeros compete a la Federación. Empero, al amparo de los otros numerales del mismo artículo, merecen resaltarse la capacidad de los *länder* para, con el consentimiento del Gobierno federal, celebrar acuerdos internacionales en los

²⁵² François Aubert, “The historical development of confederations”, en Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia), “The modern concept of confederation”, Santorini, 22 a 25 de septiembre de 1994, Science and technique of democracy núm. 11, documento CDL.STD (1994)011, que puede consultarse en [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-STD\(1994\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-STD(1994)011-e) (consultado el 25 de febrero de 2022).

²⁵³ Artículo 5, párr. 2, del proyecto de artículos sobre el derecho de los tratados, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1966*, vol. II, documento A/6309/Rev.1, parte II, párr. 38, en especial pág. 196.

²⁵⁴ B. Poloni, “La Bavière et l’empire”, en G. Krebs y G. Gérard Schneilin (eds.), *La naissance du Reich* (París, Presses Sorbonne Nouvelle, 1995), págs. 60 a 74.

ámbitos de su competencia legislativa, así como los mecanismos de coordinación entre el Gobierno federal y los *länder* en asuntos de política exterior que son de interés o involucran a estos últimos²⁵⁵.

211. Un ejemplo de esa práctica está dado por el Tratado entre la República Francesa y los *Länder* de Baden-Wurtemberg, el Estado libre de Baviera, de Berlín, de la Villa libre hanseática de Bremen, de la Villa libre hanseática de Hamburgo, de Hesse, de Baja Sajonia, de Renania del Norte-Westfalia, de Renania del Norte-Palatinado, del Sarre y de Schleswig-Holstein sobre aspectos culturales, firmado en Berlín el 2 de octubre de 1990 y vigente desde el 11 de julio de 1992²⁵⁶.

Suiza

212. Si bien la Constitución federal contempla expresamente en el artículo 54 que los asuntos exteriores serán de la competencia de la Confederación, los artículos 55 y 56 abordan, respectivamente, la participación de los cantones en las decisiones de política exterior y las relaciones de los cantones con el extranjero²⁵⁷.

Bélgica

213. La organización federal del Estado consagra los derechos de las regiones y comunidades lingüísticas. A partir de ello, se plantea, por ejemplo, la capacidad de la Región Valona para tener una delegación en Francia y celebrar acuerdos con este último Estado. Ejemplos al respecto se aprecian en el Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno de la República Francesa y la Región Valona de Bélgica, firmado en Bruselas el 10 de mayo de 2004 y vigente desde el 1 de febrero de 2006²⁵⁸, y el Acuerdo entre el Gobierno de la República Francesa y el Gobierno de la Región Valona del Reino de Bélgica sobre el acceso de personas con discapacidad, firmado en Neufvilles (Bélgica) el 21 de diciembre de 2011 y vigente desde el 1 de marzo de 2014²⁵⁹.

Canadá

214. La práctica canadiense recoge la posibilidad de acuerdos de las provincias con otros Estados sobre materias dentro de los ámbitos de competencia de aquellas. Un ejemplo ilustrativo es el Convenio de Cooperación en materia de Adopción

²⁵⁵ Ley Fundamental de la República Federal de Alemania en la versión revisada publicada en el Boletín Oficial, tercera parte, número de clasificación 100-1, modificada por última vez por el artículo 1 de la Ley de 29 de septiembre de 2020 (Boletín Oficial I, pág. 2048), que puede consultarse en https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.html#p0019 (consultado el 25 de febrero de 2022).

²⁵⁶ Tratado relativo al canal cultural europeo (con declaración) (Berlín, 2 de octubre de 1990), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1705, núm. 29477, pág. 9.

²⁵⁷ Arts. 54 a 56 de la Constitución Federal de la Confederación Suiza de 18 de abril de 1999 (versión de 7 de marzo de 2021), que puede consultarse en <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/en?print=true> (consultado el 25 de febrero de 2022).

²⁵⁸ Décret No. 2009-281 du 11 Mars 2009 portant publication de l'accord de coopération entre le Gouvernement de la République française et la région wallonne de Belgique, signé à Bruxelles le 10 mai 2004, publicado en el *Journal Officiel de la République Française*, 14 de marzo de 2009, que puede consultarse en https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf?id=A3wJUVkMYZxmy8At3EmqcEY0JMRNZGyVDFK_N-r7shY= (consultado el 25 de febrero de 2022).

²⁵⁹ Décret No. 2014-316 du 10 mars 2014 portant publication de l'accord-cadre entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la région wallonne du Royaume de Belgique sur l'accueil des personnes handicapés, signé à Neufvilles le 21 décembre 2011, publicado en el *Journal Officiel de la République Française*, 12 de marzo de 2014, que puede consultarse en <https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf?id=OCqqBWSzkTNkfQ5XVejd-vCwQ8RhV7Mt8a-smbCOZxc=>

Internacional suscrito en 2002 entre el Gobierno del Perú y el Gobierno de Quebec para que residentes de dicha provincia canadiense puedan adoptar niños en el Perú²⁶⁰.

Antigua Unión Soviética

215. En virtud de la capacidad prevista en las Constituciones de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas para que las Repúblicas integrantes de esta pudieran realizar actuaciones internacionales, merecen recordarse los casos de las entonces Repúblicas soviéticas de Ucrania y Bielorrusia con membresía en las Naciones Unidas y la condición de partes en tratados multilaterales²⁶¹.

4. La unificación con otro Estado, incluyendo la posibilidad de una fusión

216. Si, por ejemplo, se optara por una fusión, el Estado insular afectado por el fenómeno de la elevación del nivel del mar sería absorbido por otro Estado. La población de aquel se integraría en la población de este último, cuya nacionalidad igualmente pasaría a tener. Sin embargo, podría previamente acordarse un cierto grado de autonomía en favor de los antiguos nacionales del Estado insular afectado a efectos de preservar su identidad cultural y de grupo.

5. Eventuales esquemas híbridos que conjuguen elementos de más de una modalidad, para lo cual determinadas experiencias pueden resultar ilustrativas o aportar ideas al formular alternativas o concebir tales esquemas

Fórmula de la “cosoberanía”

217. Además del caso mencionado anteriormente de la Isla de los Faisanes, también llamada de la Conferencia, entre España y Francia, cabe traer a colación que la posibilidad de la “cosoberanía” fue objeto de negociación entre la Argentina y el Reino Unido respecto a las Islas Malvinas (o Falkland Islands) antes de la guerra de 1982, y, una vez producida la invasión argentina de ese año, con ocasión de la breve mediación del entonces Secretario de Estado de los Estados Unidos, Alexander Haig²⁶².

218. Por otro lado, la figura de la “cosoberanía” fue también materia de negociación entre España y el Reino Unido respecto a Gibraltar en 2001 y 2002. Más recientemente, el 4 de octubre de 2016, el Representante Permanente de España ante las Naciones Unidas planteó una propuesta por la que se invitaba formalmente al Reino Unido a emprender negociaciones para acordar un régimen de soberanía conjunta sobre Gibraltar basado en el reconocimiento de un autogobierno tan amplio como sea posible, y que tiene acomodo en el ordenamiento constitucional español, y

²⁶⁰ Convenio de Cooperación en materia de Adopción Internacional entre el Gobierno de Quebec y el Gobierno de la República del Perú (6 de mayo de 2002), que puede consultarse en [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/1E73222FE2DD397F05257ECB006826E0/\\$FILE/4_DSN%C2%BA068-2002-RE.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/1E73222FE2DD397F05257ECB006826E0/$FILE/4_DSN%C2%BA068-2002-RE.pdf) (consultado el 25 de febrero de 2022).

²⁶¹ Rosalyn Cohen, “The concept of statehood in United Nations practice”, *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 109, núm. 8 (junio de 1961), págs. 1131 y 1132.

²⁶² Ana Laura Bochicchio, “Guerra fría e intervención estadounidense en Malvinas (1982)”, *Quinto Sol*, vol. 25, núm. 1 (enero-abril 2021); John O'Sullivan, “How the U.S. Almost Betrayed Britain”, *The Wall Street Journal*, 2 de abril de 2012, que puede consultarse en <https://www.wsj.com/articles/SB10001424052702303816504577313852502105454> (consultado el 25 de febrero de 2022), y Juan González Yuste, “Buenos Aires rechaza una administración tripartita”, *El País*, 13 de abril de 1982, que puede consultarse en https://elpais.com/diario/1982/04/14/internacional/387583201_850215.html (consultado el 25 de febrero de 2022). Existe una controversia entre los Gobiernos de la Argentina y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte acerca de la soberanía sobre las Islas Malvinas (Falkland Islands). Véase *ST/CS/SER.A/42*, de 3 de agosto de 1999.

en un ventajoso estatuto personal para los gibraltareños que podría incluir la doble nacionalidad²⁶³.

El caso de Bosnia-Herzegovina

219. En Bosnia y Herzegovina, según la Constitución resultante del Acuerdo Marco General de Paz en Bosnia y Herzegovina de 1995, se contempla la existencia de dos entidades que conforman el Estado —la República Srpska y la Federación de Bosnia y Herzegovina— cuyos habitantes son ciudadanos de cada una de dichas entidades y de la Federación en su conjunto²⁶⁴.

El caso de las Islas Feroe

220. Las Islas Feroe tienen un muy alto grado de autonomía dentro del Reino de Dinamarca y actúan en las relaciones internacionales a través de la celebración de tratados²⁶⁵ (por ejemplo, de naturaleza comercial con la Unión Europea, así como con Islandia, Noruega y Suiza) y la participación en organizaciones internacionales, incluyendo las de ordenamiento pesquero, como la Organización de Ordenación Pesquera Regional del Pacífico Sur²⁶⁶.

Las Regiones Administrativas Especiales de Hong Kong y Macao (China)

221. Las Regiones Administrativas Especiales de Hong Kong y Macao, en la República Popular China, constituyen territorios aduaneros singularizados y, a mérito de ello, cuentan con membresía en la Organización Mundial del Comercio y celebran tratados en materia comercial y de inversiones²⁶⁷. Al mismo tiempo, se mantienen en ellas los sistemas jurídicos y la organización de los tribunales anteriores a la retrocesión de tales territorios a la República Popular China, además de reconocerse una serie de derechos a los habitantes de dichos territorios, así como la posibilidad de seguir utilizando a nivel oficial el inglés, en Hong Kong, y el portugués, en Macao, junto con el chino²⁶⁸.

²⁶³ España (http://www.spainun.org/wp-content/uploads/2016/10/Intervenci%C3%B3n-Espa%C3%B1a-Item-58-71AG-versi%C3%B3n-compilada-ESP.ING_.pdf; A/C.4/71/SR.3, párrs. 3 y 4).

²⁶⁴ Carta de 29 de noviembre de 1995 dirigida al Secretario General por el Representante Permanente de los Estados Unidos de América ante las Naciones Unidas, en la que se adjunta el Acuerdo Marco General de Paz en Bosnia y Herzegovina (A/50/79C, S/1995/999), 30 de noviembre de 1995.

²⁶⁵ Ley núm. 80 de 14 de mayo de 2005 sobre la celebración de acuerdos de derecho internacional por el Gobierno de las Islas Feroe, que puede consultarse en <https://www.government.fo/en/foreign-relations/constitutional-status/the-foreign-policy-act/> (consultado el 25 de febrero de 2022).

²⁶⁶ Organización de Ordenación Pesquera Regional del Pacífico Sur, Participación, Miembros de la Comisión, que puede consultarse en <https://www.sprfmo.int/about/participation/> (consultado el 25 de febrero de 2022).

²⁶⁷ Organización Mundial del Comercio, Miembros y Observadores, que puede consultarse en https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm. Los Acuerdos de Libre Comercio y Acuerdos Internacionales de Inversión celebrados por Hong Kong, China, y Macao, China, pueden consultarse en <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/by-economy> (consultado el 25 de febrero de 2022).

²⁶⁸ Constitución de la República Popular China, aprobada en el Quinto Período de Sesiones del Quinto Congreso Nacional del Pueblo y promulgada por el anuncio del Congreso Nacional del Pueblo de 4 de diciembre de 1982, que puede consultarse en <https://www.basiclaw.gov.hk/en/constitution/introduction.html> (consultado el 25 de febrero de 2022), y Ley Fundamental de la Región Administrativa Especial de Hong Kong de la República Popular China, aprobada en el Tercer Período de Sesiones del Séptimo Congreso Nacional del Pueblo el 4 de abril de 1990, que puede consultarse en <https://www.basiclaw.gov.hk/en/basiclaw/basiclaw.html> (consultado el 25 de febrero de 2022).

Supuestos relacionados con la ciudadanía

222. Entre estos supuestos, cabría mencionar nociones como la de una ciudadanía de cada entidad integrante del Estado y otra común al Estado en su conjunto, como ocurre en Bosnia y Herzegovina, o la de la “ciudadanía de la Unión Europea”, a la que se accede en tanto en cuanto se tiene la nacionalidad de alguno de los Estados miembros. Tal ciudadanía posibilita, por ejemplo, que nacionales de un Estado miembro de la Unión Europea puedan acceder en un tercer Estado a la asistencia consular de otro Estado de la Unión Europea si el Estado de la nacionalidad no cuenta con representación propia en dicho Estado²⁶⁹.

223. Las distintas categorías de ciudadanía de la Ley Británica de Nacionalidad, diferentes a la de “British citizen”, no dan derecho por sí mismas a los titulares a vivir y trabajar en el Reino Unido, pero sí a poder contar con pasaporte británico y recibir en el exterior la asistencia consular y la protección diplomática del Reino Unido. Al respecto, cabe traer a la memoria el caso de los descendientes de asiáticos instalados en Uganda durante la colonización británica, la mayoría con origen en la India y cuya actividad estaba concentrada fundamentalmente en el comercio y los negocios, que debieron abandonar el país por decisión del dictador Idi Amin en agosto de 1972. Ante tal circunstancia, y en tanto en cuanto esas personas eran titulares de pasaportes británicos, el Reino Unido les prestó auxilio; alrededor de 30.000 de ellas se establecieron en el Reino Unido, mientras que las demás fueron acogidas en otros países del Commonwealth, como Australia y el Canadá, y los Estados Unidos²⁷⁰.

224. Otro supuesto sería el otorgamiento de la nacionalidad de un Estado a determinadas categorías de personas históricamente vinculadas a dicho Estado, como en el caso de los judíos sefardíes por España, a través del Real Decreto de 1924 y la Ley 12/2015, de 24 de junio de 2015, en materia de Concesión de la Nacionalidad Española a los Sefardíes Originarios de España. Al mismo tiempo, cabe también tener en cuenta los casos de pasaportes de protección expedidos a judíos en Budapest por España y Suecia durante los últimos años de la Segunda Guerra Mundial²⁷¹.

²⁶⁹ Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea, Diario Oficial de la Unión Europea; Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Diario Oficial de la Unión Europea; Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, Diario Oficial de la Unión Europea (2016/C 202/02), que puede consultarse en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=ES> (consultado el 25 de febrero de 2022), y Directiva (UE) 2015/637 del Consejo, de 20 de abril de 2015, sobre las medidas de coordinación y cooperación para facilitar la protección consular de los ciudadanos de la Unión no representados en terceros países y por la que se deroga la Decisión 95/553/CE, Diario Oficial de la Unión Europea 24.4.2015, que puede consultarse en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015L0637&from=ES> (consultado el 25 de febrero de 2022).

²⁷⁰ Chibuíke Uche, “The British Government, Idi Amin and the expulsion of British Asians from Uganda”, *Interventions – International Journal of Postcolonial Studies*, vol. 19-6, publicado en línea el 15 de mayo de 2017, que puede consultarse en <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/1369801X.2017.1294099?journalCode=rjij20> (consultado el 25 de febrero de 2022), y Becky Taylor, “Good Citizens? Ugandan Asians, Volunteers and ‘Race’ Relations in 1970s”, *History Workshop Journal*, vol. 85, 19 de junio de 2018, págs. 120 a 141, que puede consultarse en <https://academic.oup.com/hwj/article/doi/10.1093/hwj/dbx055/4818096> (consultado el 25 de febrero de 2022).

²⁷¹ Alejandro González-Varas Ibáñez, “La adquisición de la ciudadanía española por parte de los judíos sefardíes tras la aprobación de la Ley 12/2015”, *Revista Latinoamericana de Derecho y Religión*, vol. 2, núm. 2 (2016); Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, “Más allá del deber: La respuesta humanitaria del Servicio Exterior frente al Holocausto” (2014), y Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España y Casa Sefarad-Israel, “Visados para la libertad: Diplomáticos españoles ante el Holocausto” (2008), que puede

Supuestos relacionados con el derecho a la libre determinación de los pueblos

225. Cabe mencionar el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, en términos de la capacidad para organizarse a sí mismos y ocuparse de los asuntos internos y de carácter local, de conformidad con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, de 2007²⁷², y la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, de 2016²⁷³, así como teniendo en consideración la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos²⁷⁴. Al respecto, son particularmente interesantes experiencias como las de los maoríes, en Nueva Zelandia y las Islas Cook, a propósito de los cuales cabe traer a colación el antecedente representado por el Tratado de Waitangi de 1840²⁷⁵; los samis en países nórdicos (Finlandia, Noruega y Suecia)²⁷⁶, y el pueblo kanako, en Nueva Caledonia, en el contexto de la relación de dicho territorio con Francia²⁷⁷.

226. En ese sentido, al abordar la situación de las poblaciones de los pequeños Estados insulares en desarrollo cuyo territorio terrestre pudiera quedar totalmente cubierto por el mar o resultar inhabitable, es fundamental preservar el derecho a la libre determinación de tales poblaciones, que puede manifestarse a través del mantenimiento de la condición de Estado o de la adopción de otras fórmulas con las que las poblaciones concernidas manifiesten su voluntad al tomarse decisiones que puedan afectar su futuro, así como que vean preservados sus derechos, incluida la conservación de su identidad.

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

I. Consideraciones introductorias

A. Una amenaza seria

227. La elevación del nivel del mar supone una importante amenaza para las islas pequeñas y las zonas costeras bajas de todo el mundo. Entre las repercusiones físicas, la elevación del nivel del mar expone a las poblaciones costeras a la pérdida de tierras

consultarse en https://cdn.bush41.org/exhibits/catalogo_visadosDic08.pdf (consultado el 25 de febrero de 2022).

²⁷² Resolución 61/295 de la Asamblea General, de 13 de septiembre de 2007, anexo.

²⁷³ 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, que puede consultarse en <https://www.oas.org/es/sadye/documentos/res-2888-16-es.pdf> (consultado el 25 de febrero de 2022).

²⁷⁴ Véase, por ejemplo, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam, sentencia de 28 de noviembre de 2007 (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), párr. 93.

²⁷⁵ Tratado de Waitangi, (Waitangi, 6 de febrero de 1840), que puede consultarse en <https://nzhistory.govt.nz/politics/treaty/read-the-treaty/english-text> (consultado el 25 de febrero de 2022).

²⁷⁶ A/HRC/EMRIP/2021/2.

²⁷⁷ Loi No. 88-1028 du 9 novembre 1988 portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie en 1998, publicada en el *Journal Officiel de la République Française*, que puede consultarse en <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000687687/> (consultado el 25 de febrero de 2022), y Loi No. 99-209 organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, publicada en el *Journal Officiel de la République Française*, que puede consultarse en <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000393606/#:~:text=La%20Nouvelle%20DCal%C3%A9donie%20d%C3%A9termine%20librement,d%C3%A9cider%20de%20modifier%20son%20nom> (consultado el 25 de febrero de 2022).

debido a un riesgo agravado de erosión destructiva, inundación y anegamiento de las zonas costeras bajas. El aumento de las inundaciones tendrá consecuencias especialmente negativas para las infraestructuras, los asentamientos y las tierras agrícolas situadas en la costa o cerca de ella. La elevación del nivel del mar también propicia la intrusión de agua salina en los estuarios de los ríos y en los acuíferos, lo que provoca tensiones en el suministro de recursos de agua dulce y reduce la resistencia del suelo²⁷⁸. Estudios sobre los niveles del mar extremos realizados en todo el mundo también han indicado que con la elevación del nivel del mar aumenta la frecuencia de los fenómenos extremos generados por perturbaciones meteorológicas graves, como los ciclones tropicales y las tormentas en latitudes medias, que agravan aún más esos cambios físicos²⁷⁹.

B. Un fenómeno de múltiples dimensiones e intensidad que puede afectar al disfrute de los derechos humanos

228. Dado que la elevación del nivel del mar no es uniforme en el tiempo y el espacio²⁸⁰, la naturaleza e intensidad de su impacto físico variará de una región a otra y de una localidad a otra²⁸¹, en función, entre otras cosas, del terreno, las condiciones climáticas, la riqueza, las condiciones económicas, las infraestructuras y las instituciones políticas²⁸². No obstante, en conjunto, la elevación del nivel del mar y la frecuencia e intensidad de los fenómenos extremos tienen consecuencias socioeconómicas, medioambientales y culturales potencialmente importantes para la vida humana y las condiciones de vida en las zonas costeras y bajas. Amenazan todos los aspectos de la vida humana, incluidos la mortalidad, los medios de subsistencia y la industria, la seguridad alimentaria e hídrica, la salud y el bienestar, los hogares, las tierras y otras propiedades, las infraestructuras y los servicios críticos, y el patrimonio cultural²⁸³. En consecuencia, aunque la elevación del nivel del mar no constituya en sí misma una violación de los derechos humanos, puede repercutir negativamente en el disfrute de los derechos humanos, especialmente de personas y grupos ya vulnerables²⁸⁴, como las mujeres, los niños, las personas mayores, los grupos indígenas y otras comunidades tradicionales.

229. En las comunidades resilientes, el efecto físico de la elevación del nivel del mar y los fenómenos extremos asociados que no lleguen a provocar una inmersión total pueden superarse mediante estrategias de mitigación y adaptación²⁸⁵. No obstante, en los casos más graves, en los que está en juego la habitabilidad de las zonas costeras

²⁷⁸ Nobuo Mimura, "Sea-level rise caused by climate change and its implications for society", *Proceedings of the Japan Academy, Series B: Physical and Biological Sciences*, vol. 89, núm. 7 (25 de julio de 2013), págs. 281 a 301, en especial págs. 291 a 295.

²⁷⁹ Antarctic Climate and Ecosystems Cooperative Research Centre, "Position analysis: climate change, sea-level rise and extreme events - impacts and adaptation issues" (Hobart, 2008), pág. 12.

²⁸⁰ Benjamin Horton *et al.*, "Mapping sea-level change in time, space and probability", *Annual Review of Environment and Resources*, vol. 43 (2018), págs. 481 a 521.

²⁸¹ McAdam *et al.*, *International Law and Sea-Level Rise* (véase la nota 134 *supra*), pág. 2.

²⁸² Sujatha Byravan y Sudhir Chella Rajan, "The ethical implications of sea-level rise due to climate change", *Ethics and International Affairs*, vol. 24, núm. 3 (otoño de 2010), págs. 239 a 260, en especial pág. 240.

²⁸³ McAdam *et al.*, *International Law and Sea-Level Rise* (véase la nota 134 *supra*), pág. 4.

²⁸⁴ Siobhán McInerney-Lankford, "Human rights and climate change: reflections on international legal issues and potential policy relevance", en Gerrard y Wannier (eds.), *Threatened Island Nations* (véase la nota 158 *supra*), págs. 195 a 242.

²⁸⁵ Anthony Oliver-Smith, *Sea Level Rise and the Vulnerability of Coastal Peoples: Responding to the Local Challenges of Global Climate Change in the 21st Century* (Bonn, Instituto de Medio Ambiente y Seguridad Humana de la Universidad de las Naciones Unidas (UNU), 2009), pág. 28.

y bajas y las medidas de adaptación y mitigación resultan inadecuadas, esta perturbación puede afectar gravemente a la vida de los habitantes locales y no dejarles otra opción que la reubicación o la emigración.

C. Un fenómeno cuyas repercusiones pueden provocar importantes desplazamientos de personas a nivel interno o escala internacional

230. La estimación de la magnitud de esas reubicaciones o migraciones es un reto, ya que los efectos de la elevación del nivel del mar interactúan con otros factores económicos, sociales y políticos que obligan a muchas personas a abandonar sus hogares²⁸⁶. En la última década, el 83 % de todos los desastres provocados por riesgos naturales se debieron a fenómenos meteorológicos y climáticos extremos²⁸⁷. Según el Internal Displacement Monitoring Centre, estos fenómenos causaron el desplazamiento interno de 23,9 millones de personas solo en 2019²⁸⁸. Según otros estudios, se estima que 146 millones de personas estarán en riesgo de tener que evacuar sus hogares en el próximo siglo debido a los efectos adversos del cambio climático, incluida la elevación del nivel del mar²⁸⁹.

231. La mayoría de las reubicaciones o desplazamientos involuntarios en el contexto de la elevación del nivel del mar serán internos y no a través de fronteras internacionales. No obstante, en ausencia de intervenciones oportunas y proactivas, el desplazamiento a otros Estados puede resultar inevitable²⁹⁰. En cualquiera de los dos casos, dado que es, en principio, irreversible, es más probable que la elevación del nivel del mar provoque un desplazamiento de personas a largo plazo o permanente que cualquier otra forma de migración humana causada por el medio ambiente²⁹¹.

232. Así pues, la inundación parcial o total del territorio de los Estados, incluidos los pequeños Estados insulares y los Estados costeros de baja altitud, causada por la elevación del nivel del mar, tiene repercusiones en las poblaciones de esas zonas, que a menudo están densamente pobladas. La elevación del nivel del mar pone en peligro la habitabilidad de esas zonas, ya que puede dar lugar a desplazamientos multitudinarios, pero también porque afecta a quienes podrían quedarse.

233. Por lo tanto, una cuestión clave que debe abordarse es la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar, tanto si se ven desplazadas o emigran por esa causa, como si pueden quedarse gracias a las medidas de mitigación y adaptación pero pueden seguir sufriendo los efectos de la elevación del nivel del mar.

²⁸⁶ Gregory E. Wannier y Michael B. Gerrard, "Overview" en Gerrard y Wannier (eds.), *Threatened Island Nations* (véase la nota 158 *supra*), pág. 5.

²⁸⁷ Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, *World Disasters Report 2020: Come Heat or High Water – Tackling the Humanitarian Impacts of the Climate Crisis Together* (Ginebra, 2020).

²⁸⁸ Internal Displacement Monitoring Centre, *Global Report on Internal Displacement 2020* (Ginebra, 2020).

²⁸⁹ Etienne Piguet, "Climate change and forced migration", *New Issues in Refugee Research*, Research Paper No. 153 (Ginebra, ACNUR, 2008), y David Anthoff *et al.*, "Global and regional exposure to large rises in sea-level: a sensitivity analysis" Working Paper No. 96 (Norwich, Tyndall Centre for Climate Change Research, 2006).

²⁹⁰ McAdam *et al.*, *International Law and Sea-Level Rise* (véase la nota 134 *supra*), pág. 23.

²⁹¹ Byravan y Chella Rajan, "The ethical implications of sea-level rise due to climate change" (véase la nota 282 *supra*), pág. 240.

D. Ausencia de un marco jurídico específico y de un estatuto jurídico distinto para las personas afectadas por la elevación del nivel del mar

234. Hasta la fecha, no existe ningún instrumento jurídico internacional vinculante que incluya específicamente disposiciones sobre los movimientos transfronterizos originados por el cambio climático ni sobre la protección de las personas que se vean afectadas o desplazadas a causa de los efectos adversos del cambio climático, como la elevación del nivel del mar. En la actualidad, el derecho internacional no concede ningún estatuto jurídico distinto a las personas afectadas por las consecuencias adversas del cambio climático, incluida la elevación del nivel del mar.

235. No obstante, debido a la situación particular a la que pueden enfrentarse las personas afectadas por la elevación del nivel del mar, dada la naturaleza de este efecto adverso del cambio climático, quizá surjan necesidades específicas que habría que atender. Los efectos de la elevación del nivel del mar en las personas afectadas plantean, por tanto, cuestiones tales como la forma en que se debe proteger a esas personas, qué marcos jurídicos existentes podrían ser de aplicación en esta situación (*lex lata*), y si los marcos jurídicos existentes son suficientemente amplios, coherentes o específicos, cuáles son sus limitaciones y si se justificaría que se realizaran ajustes (*lex ferenda*).

E. Protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar: el doble enfoque basado en los derechos y las necesidades del proyecto de artículos de 2016 sobre la protección de las personas en caso de desastre

236. La protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar debe entenderse, a efectos de este subtema, como todas las actividades tendentes a asegurar el pleno respeto de los derechos de las personas afectadas, de conformidad con los instrumentos de derecho internacional pertinentes y aplicables. Tal y como afirma el Relator Especial Eduardo Valencia-Ospina en el informe preliminar de la Comisión sobre el tema “protección de las personas en caso de desastre”: “El título [del tema...] también incorpora una perspectiva singular, a saber, la de la persona que es víctima de un desastre, y, por tanto, sugiere que el tratamiento del tema responde claramente a un enfoque basado en los derechos. La esencia de un enfoque de la protección y la asistencia basado en los derechos consiste en definir un determinado patrón de trato que la persona, víctima de un desastre, tiene derecho a recibir en el caso concreto. Parafraseando al Secretario General, un enfoque basado en los derechos aborda las situaciones no solo en función de las necesidades humanas, sino también en función de la obligación que tiene la sociedad de satisfacer los derechos inalienables del individuo; habilita a las personas para que exijan la justicia como derecho y no como limosna, y da a las comunidades una base moral para reclamar asistencia internacional cuando la necesitan”²⁹².

237. En los trabajos posteriores del Relator Especial sobre la protección de las personas en caso de desastre y el resultado de la labor de la Comisión sobre el tema, también se adoptó un enfoque basado en las necesidades, informado por las obligaciones existentes en materia de derechos humanos. Como dijo el Relator Especial en el segundo informe: “Más que una declaración normativa con pretensiones de exclusividad, el enfoque [basado en los derechos] es un punto de partida útil que lleva consigo el importantísimo bagaje de un vocabulario basado en

²⁹² A/CN.4/598, párr. 12.

los derechos, y ha de ser complementado con otros puntos de vista pertinentes en relación con la materia concreta que se ha de interpretar. [En opinión de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja], una forma de complementar en este caso el enfoque basado en los derechos sería examinar la pertinencia de las necesidades que se plantean en la protección de las personas en casos de desastre. El Relator Especial cree que semejante proceder resultaría provechoso en el presente contexto. No hay una oposición absoluta entre las necesidades y un enfoque de la protección de las personas en casos de desastre basado en los derechos. Al contrario, un enfoque razonable e integrado del tema parece exigir que se tengan en cuenta tanto los derechos como las necesidades y que ambos elementos se complementen entre sí cuando sea apropiado”²⁹³.

238. Este compromiso entre el enfoque basado en los derechos y el basado en las necesidades dio como resultado el proyecto de artículo 2, 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”²⁹⁴.

239. Parece justificado adoptar un enfoque similar con respecto 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 necesariamente se excluyen mutuamente, y es preferible considerarlos como complementarios: la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar debe responder a sus necesidades, y esa respuesta debe respetar plenamente sus derechos.

II. Panorama de los marcos jurídicos existentes potencialmente aplicables a la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar

240. Esta sección está dedicada al análisis de los marcos jurídicos existentes que podrían aplicarse la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar. Se abordan los marcos jurídicos pertinentes atendiendo a las siguientes categorías: derecho internacional de los derechos humanos, derecho internacional humanitario, derecho internacional relativo a los refugiados y a los desplazados internos, derecho internacional relativo a los migrantes, derecho internacional relativo a los desastres y derecho internacional relativo al cambio climático.

241. El derecho internacional de los derechos humanos, tanto a nivel internacional como regional, es pertinente para la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar, ya que los efectos adversos de esta pueden afectar al disfrute de varios derechos humanos. El análisis se centrará sobre todo en el derecho internacional de los derechos humanos, pero también se referirá, cuando proceda, a los sistemas regionales de protección.

242. Un breve análisis del derecho internacional humanitario es pertinente en el sentido de que podría existir un nexo entre los efectos adversos del cambio climático, como la elevación del nivel del mar, y los conflictos, tanto en lo que respecta a las causas fundamentales de los conflictos armados como a las repercusiones del cambio climático en la vulnerabilidad de las víctimas civiles de los conflictos armados.

²⁹³ A/CN.4/615 y Corr.1, párr. 17.

²⁹⁴ Proyecto de artículos sobre la protección de las personas en caso de desastre y comentario al respecto, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 2016*, vol. II (segunda parte), párrs. 48 y 49.

243. Dado que la elevación del nivel del mar podría provocar el desplazamiento de personas, ya sea en el propio país o en el extranjero, también resulta indicada la protección desde el punto de vista de los regímenes jurídicos internacionales y regionales en relación con los refugiados, los desplazados internos y los migrantes.

244. Dado que la elevación del nivel del mar también ha sido calificada de desastre y es un efecto adverso del cambio climático, los regímenes jurídicos internacionales y regionales relativos a la protección de las personas en caso de desastre y el derecho internacional relativo al cambio climático también podrían contener disposiciones pertinentes.

245. Este análisis, que se pretende que sea descriptivo, no prescriptivo, se basa en la *lex lata* que puede ser de aplicación, teniendo en cuenta que en muchos casos los instrumentos existentes tienen carácter de derecho indicativo. Se tienen en cuenta tanto los instrumentos internacionales como los regionales, según corresponda.

A. Derecho internacional de los derechos humanos

246. Actualmente se reconoce en general que el cambio climático puede afectar negativamente al disfrute de los derechos humanos, si bien no existe una protección específica en el régimen jurídico internacional o regional de los derechos humanos en relación con los efectos adversos del cambio climático, incluida la elevación del nivel del mar.

247. El Consejo de Derechos Humanos ha reconocido en varias de sus resoluciones²⁹⁵ que los efectos adversos del cambio climático tienen una serie de consecuencias, tanto directas como indirectas, en el disfrute efectivo de los derechos humanos. Estos efectos adversos también han sido destacados por 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 sostenible²⁹⁶ y otros procedimientos especiales del Consejo²⁹⁷. El hecho de que el Consejo haya creado recientemente una Relatoría Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos en el contexto del cambio climático²⁹⁸ y que reconozca el derecho humano a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible ponen aún más de relieve el vínculo existente entre los efectos adversos del cambio climático y el disfrute de los derechos humanos²⁹⁹.

248. El Acuerdo de París, celebrado el 12 de diciembre de 2015³⁰⁰, fue el primer acuerdo internacional sobre el cambio climático en que se hizo referencia a los derechos humanos: en el preámbulo se reconoce “que el cambio climático es un problema común de la humanidad”, y que los Estados, “al adoptar medidas para hacer frente al cambio climático, deberían respetar, promover y tomar en consideración sus respectivas obligaciones con respecto a los derechos humanos, el derecho a la salud, los derechos de los pueblos indígenas, las comunidades locales, los migrantes, los niños, las personas con discapacidad y las personas en situaciones de vulnerabilidad

²⁹⁵ Resoluciones del Consejo de Derechos Humanos 10/4, de 25 de marzo de 2009; 18/22, de 30 de septiembre de 2011; 26/27, de 27 de junio de 2014; 29/15, de 2 de julio de 2015; 32/33, de 1 de julio de 2016; 35/20, de 22 de junio de 2017; 38/4, de 5 de julio de 2018; 41/21, de 12 de julio de 2019; 44/7, de 16 de julio de 2020, y 47/24, de 14 de julio de 2021.

²⁹⁶ Véase

<https://www.ohchr.org/en/Issues/environment/SREnvironment/Pages/SREnvironmentIndex.aspx>.

²⁹⁷ Véanse los párrs. 369, 370 y 391 a 394.

²⁹⁸ Véase la resolución 48/14 del Consejo de Derechos Humanos, de 8 de octubre de 2021.

²⁹⁹ Véase la resolución 48/13 del Consejo de Derechos Humanos, de 8 de octubre de 2021.

³⁰⁰ Naciones Unidas, *Treaty Series*, núm. I-54113, párr. 11 del preámbulo, que puede consultarse en <https://treaties.un.org>.

y el derecho al desarrollo, así como la igualdad de género, el empoderamiento de la mujer y la equidad intergeneracional”.

249. Aunque la elevación del nivel del mar no constituye en sí misma una violación de los derechos humanos, puede llegar a repercutir negativamente en el disfrute de los derechos humanos, que están protegidos tanto por convenios internacionales como regionales, especialmente los de personas y grupos ya vulnerables³⁰¹. Además, podría aumentar la vulnerabilidad en el futuro, ya que existe la posibilidad de que comunidades que hoy están relativamente seguras resulten cada vez más vulnerables.

250. Las consecuencias de la elevación del nivel del mar entrañan riesgos en muchos aspectos de la vida humana, como la mortalidad, la seguridad alimentaria e hídrica, la salud, la vivienda, la tierra y otras propiedades, los medios de vida y el patrimonio cultural. Estas repercusiones negativas deben tenerse en cuenta tanto en lo que respecta a las medidas para hacer frente al cambio climático, como la mitigación y la adaptación, como en lo que se refiere a los efectos de la elevación del nivel del mar que podrían obligar a que las personas afectadas tuvieran que ser reubicadas, desplazarse internamente o trasladarse al extranjero.

251. Entre los derechos humanos que con mayor probabilidad se verán afectados por la elevación del nivel del mar se encuentran los derechos a la vida, a la propiedad, a una alimentación adecuada y a agua potable, a la salud, a una vivienda adecuada y a la identidad cultural³⁰², y los Estados tienen la obligación de respetar esos derechos humanos frente a las personas que se encuentran bajo su jurisdicción. Los fenómenos de evolución lenta, como la elevación del nivel del mar, pueden afectar negativamente a esos derechos humanos sustantivos, pero también a los derechos de participación e información.

252. A modo de ejemplo, sin la pretensión de ser exhaustivos y sin perjuicio de que pueda hacerse un análisis caso por caso en relación con el derecho y la situación en concreto, a continuación se analizan los posibles efectos específicos sobre la dignidad y los derechos humanos de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar:

a) **El derecho a la vida**³⁰³. Los efectos adversos del cambio climático, incluidos los de la elevación del nivel del mar, pueden entrañar amenazas directas e indirectas para la vida humana. La mortalidad es uno de los efectos de los extremos relacionados con el clima. Existe un alto riesgo de muerte en las zonas costeras bajas y en los pequeños Estados insulares en desarrollo y otras islas pequeñas debido a las marejadas ciclónicas, las inundaciones costeras y la elevación del nivel del mar. En un caso extremo, si existe el riesgo que todo un país quede sumergido bajo el agua, las condiciones de vida en el lugar pueden llegar a ser incompatibles con el derecho a una vida digna antes de que el riesgo se materialice;

³⁰¹ Véanse, en particular, Declaración Universal de Derechos Humanos; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Nueva York, 16 de diciembre de 1966), *ibid.*, vol. 993, núm. 14531, pág. 3; Convención Americana sobre Derechos Humanos: “Pacto de San José, Costa Rica” (San José, 22 de noviembre de 1969), *ibid.*, vol. 1144, núm. 17955, pág. 123; Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (Nairobi, 27 de junio de 1981), *ibid.*, vol. 1520, núm. 26363, pág. 217; y Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Convenio Europeo de Derechos Humanos) (Roma, 4 de noviembre de 1950), *ibid.*, vol. 213, núm. 2889, pág. 221.

³⁰² Véase [A/HRC/10/61](#).

³⁰³ Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 3; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 6; Convenio Europeo de Derechos Humanos, art. 2; Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 4, y Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, art. 4. Véase también Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 36 (2018) ([CCPR/C/GC/36](#)).

b) **La prohibición de tratos crueles, inhumanos o degradantes**³⁰⁴. Aunque el derecho a la vida no esté directamente en peligro, los efectos adversos del cambio climático, como la elevación del nivel del mar, podrían exponer a las personas que viven en los territorios afectados a tratos crueles, inhumanos o degradantes, al privarlas del disfrute efectivo de varios derechos humanos —concretamente, los derechos económicos, sociales y culturales que se mencionan a continuación— que son esenciales para un nivel de vida adecuado y una vida digna. La presencia de estos efectos adversos en los Estados receptores, que pueden dejar a personas a expuestas a violaciones de la prohibición de tratos crueles, inhumanos y degradantes, también podría hacer que entren en juego las obligaciones de no devolución de los Estados de origen;

c) **El derecho a una vivienda adecuada**³⁰⁵. El derecho a una vivienda adecuada se inscribe en el derecho a un nivel de vida adecuado. Disponer de un alojamiento es fundamental para muchos aspectos de la existencia humana y está estrechamente relacionado con otros derechos humanos. Los efectos observados y previstos del cambio climático, como la elevación del nivel del mar, tienen diversas repercusiones directas e indirectas en el disfrute del derecho a una vivienda adecuada, por ejemplo al afectar a las infraestructuras y a los asentamientos. Las viviendas mal ubicadas y de mala calidad suelen ser las más vulnerables a los fenómenos extremos, como las inundaciones y la elevación del nivel del mar. Los asentamientos y las infraestructuras en las zonas costeras se encuentran especialmente expuestos al riesgo;

d) **El derecho a la alimentación**³⁰⁶. Los medios de vida pueden verse alterados en las zonas costeras bajas y en los pequeños Estados insulares en desarrollo y otras islas pequeñas debido a las marejadas ciclónicas, las inundaciones costeras y la elevación del nivel del mar, lo que puede repercutir en la disponibilidad y accesibilidad de alimentos y causar trastornos en su producción, reducciones en el rendimiento de los cultivos, aumento de los precios de los alimentos e inseguridad alimentaria;

e) **El derecho al agua**³⁰⁷. El derecho al agua se considera implícito en el derecho a un nivel de vida adecuado y en el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud. Es indispensable para vivir dignamente y condición previa para la

³⁰⁴ Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 5; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 7; Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (Nueva York, 10 de diciembre de 1984), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1465, núm. 24841, pág. 85, art. 16; Convenio Europeo de Derechos Humanos, art. 3; Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 5, y Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, art. 5. Véase también Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 20 (1992), informe del Comité de Derechos Humanos, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo séptimo período de sesiones, suplemento núm. 40 (A/47/40)*, anexo VI.

³⁰⁵ Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 25, y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 11. Véase también Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 4 (1991), *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 1991, suplemento núm. 3 (E/1992/23-E/C.12/1991/4)*, anexo III.

³⁰⁶ Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 25, y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 11. Véase también Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 12 (1999), *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 2000, Suplemento núm. 2 (E/2000/22-E/C.12/1999/11 y Corr.1)*, anexo V.

³⁰⁷ Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 25, y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, arts. 11 y 12. Véanse también Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 15 (2002), *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 2003, Suplemento núm. 2 (E/2003/22-E/C.12/2002/13)*, anexo IV, y la resolución 64/292 de la Asamblea General, de 28 de julio de 2010, sobre el derecho humano al agua y al saneamiento.

realización de otros derechos humanos. La salinización de las lentes de agua dulce debida a la elevación del nivel del mar en los pequeños Estados insulares en desarrollo y en las zonas costeras bajas puede afectar al derecho al agua de la población local;

f) **El derecho a participar en la vida cultural y al respeto de la identidad cultural**³⁰⁸. Cuando las personas se desplazan como consecuencia de fenómenos de evolución lenta, como la elevación del nivel del mar o la erosión costera, corren el riesgo de perder una cultura ligada al territorio tradicional. En algunos casos, la imposibilidad de vivir en tierras ancestrales o cerca del océano podría resultar incompatible con el ejercicio de derechos culturales protegidos. Esta circunstancia es relevante con respecto al disfrute de los derechos culturales de los grupos indígenas y las poblaciones minoritarias, incluidos el respeto a la capacidad de una persona para identificarse con una determinada comunidad y, en virtud de ello, participar en sus prácticas culturales;

g) **El derecho a la nacionalidad y la prevención de la apatridia**³⁰⁹. Toda persona tiene derecho a una nacionalidad y debe ser protegida contra la privación arbitraria de la misma. Las personas afectadas por la elevación del nivel del mar no corren por ese motivo en sí el riesgo de perder su nacionalidad y convertirse en apátridas. Solo se plantearía esa situación en un escenario extremo, en el que un Estado desapareciera y no existiera una solución para asegurar la continuidad de su personalidad jurídica o alguna forma de sucesión de Estados. Al mismo tiempo, en el contexto del posible desplazamiento o migración al extranjero de personas afectadas por la elevación del nivel del mar, es importante garantizar que no se prive a esas personas de su nacionalidad de forma arbitraria como resultado de la aplicación del derecho interno en materia de nacionalidad;

h) **Los derechos del niño**³¹⁰. Los derechos humanos de los que se habla en esta sección también están protegidos en general por la Convención sobre los Derechos del Niño. Se ha reconocido que los niños se ven especialmente afectados por el cambio climático, tanto por la forma en que experimentan sus efectos como por la posibilidad de que el cambio climático les afecte a lo largo de su vida, sobre todo si no se toman medidas de inmediato. Dado el especial impacto que sufren los niños y el reconocimiento por los Estados partes en la Convención sobre los Derechos del Niño de que los niños tienen derecho a salvaguardias especiales, como una protección jurídica adecuada, los Estados pueden tener estar más obligados a proteger a los niños frente a los daños previsibles causados por el cambio climático, incluida la elevación del nivel del mar;

i) **Participación del público, acceso a la información y acceso a la justicia**³¹¹. En el derecho internacional de los derechos humanos, complementado por

³⁰⁸ Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 27, y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 15. Véase también Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 21 (2009), *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 2003, Suplemento núm. 2 (E/2010/22-E/C.12/2009/3)*, anexo VII.

³⁰⁹ Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 15, y Convención Americana de Derechos Humanos, art. 20. Véase también la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas (Nueva York, 28 de septiembre de 1954), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 360, núm. 5158, pág. 117; y Convención para Reducir los Casos de Apatridia.

³¹⁰ Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 25, y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 24. Véase también Convención sobre los Derechos del Niño (Nueva York, 20 de noviembre de 1989), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1577, núm. 27531, pág. 3, y Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 17 (1989), informe del Comité de Derechos Humanos, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo cuarto período de sesiones, suplemento núm. 40 (A/44/40)*, anexo VI.

³¹¹ Declaración Universal de Derechos Humanos, arts. 8 y 19 a 21; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, arts. 2, 19 y 25; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y

el derecho internacional del medio ambiente, se reconoce cada vez más que el derecho de toda persona a participar en el gobierno de su país y en la dirección de los asuntos públicos incluye el derecho de participación del público en la preparación de planes o medidas que puedan tener una incidencia significativa en el medio ambiente, como podrían ser las medidas para combatir la elevación del nivel del mar o para proteger de los efectos de este fenómeno a la población. Un derecho que está estrechamente relacionado es el de acceso a información pertinente en estos ámbitos que obra en poder de las autoridades públicas, así como el derecho de acceso a la justicia, entre otras cosas a efectos de reparación y recursos, en relación con decisiones adoptadas en relación con la elevación del nivel del mar que puedan afectar a los derechos humanos;

j) **El derecho a la libre determinación y los derechos de los pueblos indígenas**³¹². El derecho colectivo a la libre determinación es un principio fundamental del derecho internacional, de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas. También es un derecho humano, de conformidad con el artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en los que también se señala que, en virtud de ese derecho, “[t]odos los pueblos... establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural”. El derecho a la libre determinación es esencial para el disfrute efectivo de otros derechos humanos. La inundación de tierras originada por la elevación del nivel del mar puede suponer un riesgo para la integridad territorial de los Estados con un litoral extenso y para los pequeños Estados insulares; en los casos más extremos, la elevación del nivel del mar puede amenazar la existencia de algunos Estados de baja altitud. En esas situaciones, el derecho a la libre determinación podría estar en riesgo, ya que es poco probable que toda la comunidad pueda ser reubicada y permanecer junta en otro lugar, con instituciones que funcionen y capacidad de gobernanza. En esas y otras circunstancias, los efectos de la elevación del nivel del mar pueden privar a los pueblos indígenas de sus territorios tradicionales y de sus medios de subsistencia. La posible pérdida de territorios tradicionales debida, por ejemplo, a la elevación del nivel del mar y a la erosión costera, amenaza la supervivencia cultural, los medios de vida y la integridad territorial de los pueblos indígenas.

Culturales, art. 13; Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Nueva York, 18 de diciembre de 1979), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1249, núm. 20378, pág. 13, art. 7; Convención sobre los Derechos del Niño, art. 13, y Convención Americana sobre Derechos Humanos, arts. 23 y 25. Véase también Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 25 (1996), informe del Comité de Derechos Humanos, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo primer período de sesiones, suplemento núm. 40 (A/51/40)*, vol. I, anexo V. Véase también Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (A/CONF.151/26/Rev.1 (Vol. I)), anexo I, principio 10; Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (Nueva York, 9 de mayo de 1992), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1771, núm. 30822, pág. 107, art. 6; Acuerdo de París, art. 12; Convención sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales (Aarhus (Dinamarca), 28 de junio de 1998), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2161, núm. 37770, pág. 447, y Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Escazú (Costa Rica), 4 de marzo de 2018), *ibid.*, núm. I-56654, que puede consultarse en <https://treaties.un.org>.

³¹² Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 1, y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 1. Véanse también Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 12 (1984), informe del Comité de Derechos Humanos, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo noveno período de sesiones, Suplemento núm. 40 (A/39/40 y Corr.1 y Corr.2)*, anexo VI, y Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (resolución 61/295 de la Asamblea General, anexo).

253. No obstante, cabe señalar que solo un estudio caso por caso en que se tengan en cuenta todas las circunstancias pertinentes permitiría evaluar la aplicabilidad de cada uno de los derechos mencionados. En particular, la elevación del nivel del mar podría considerarse una circunstancia extrema en la que en virtud de varios tratados cabría suspender obligaciones en materia de derechos humanos, de modo que quizá no pueda darse totalmente por supuesto que las obligaciones correspondientes para asegurar el disfrute de los distintos derechos se apliquen igualmente en esas circunstancias. Podría ser necesario realizar esas averiguaciones antes de establecer que un derecho es sin duda aplicable, y en qué medida.

254. La aplicabilidad y alcance exactos de las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos dependerían de la naturaleza del derecho en cuestión, es decir, si se trata de un derecho civil o político o de un derecho económico, social o cultural. También sería necesario un análisis más detenido y matizado a este respecto.

B. Derecho internacional humanitario

255. La relación entre el derecho internacional humanitario y el cambio climático ha sido objeto de atención creciente³¹³, pero no es fácil determinar la posible aplicabilidad del derecho internacional humanitario a la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar.

256. El derecho internacional humanitario podría ser pertinente en relación con la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar en caso de conflicto armado internacional o no internacional en un territorio sometido a la elevación del nivel del mar, situación que desencadenaría la aplicación de este conjunto de normas especializadas del derecho internacional, como *lex specialis* sobre el derecho de los derechos humanos³¹⁴. Es decir, la elevación del nivel del mar podría producirse en el mismo territorio en el que se desarrolla un conflicto armado, o viceversa, y la situación se regiría entonces en primera instancia por las normas del derecho internacional humanitario.

257. En el proyecto de artículo 18 del proyecto de artículos sobre la protección de las personas en caso de desastre, la Comisión reconoció que el proyecto de artículos no se aplicaba en la medida en que la respuesta a un desastre se regía por las normas de derecho internacional humanitario. Como se explica en el comentario, “las normas del derecho internacional humanitario deben aplicarse como *lex specialis*, mientras que las disposiciones contenidas en el proyecto de artículos seguirán siendo aplicables

³¹³ Véase, por ejemplo, Tuiloma Neroni Slade, “International humanitarian law and climate change”, en Suzannah Linton, Tim McCormack y Sandesh Sivakumaran (eds.), *Asia-Pacific Perspectives on International Humanitarian Law* (Cambridge, Cambridge University Press, 2019), págs. 643 a 655. Véanse también Karen Hulme, “Climate change and international humanitarian law”, en Rosemary Rayfuse y Shirley V. Scott (eds.), *International Law in the Era of Climate Change* (Cheltenham, Reino Unido, y Northampton, Massachusetts, Edward Elgar Publishing, 2012), págs. 190 a 218, en especial pág. 207, y Christine Bakker, “The relationship between climate change and armed conflict in international law: does the Paris Agreement add anything new?”, *Journal for Peace Processes*, vol. 2, núm. 1 (primer trimestre de 2016), págs. 2 y 3.

³¹⁴ Como señaló la Corte Internacional de Justicia en su opinión consultiva sobre la causa relativa a las *Consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el Territorio Palestino Ocupado (I. C. J. Reports 2004*, pág. 136 y ss., en especial pág. 178, párr. 106): “En cuanto a la relación entre el derecho internacional humanitario y el derecho de los derechos humanos, pueden presentarse tres situaciones: algunos derechos pueden estar contemplados exclusivamente en el derecho internacional humanitario, otros pueden estar contemplados exclusivamente en el derecho de los derechos humanos, y otros pueden estar contemplados en ambas ramas del derecho internacional. Para responder respecto de la cuestión que se le ha planteado, la Corte tendrá que tomar en consideración ambas ramas del derecho internacional: el derecho de los derechos humanos y, como *lex specialis*, el derecho internacional humanitario”.

“en la medida” en que las cuestiones jurídicas que se planteen a raíz de un desastre no queden abarcadas por las normas del derecho internacional humanitario. Así, el presente proyecto de artículos contribuiría a llenar las lagunas jurídicas en la protección de las personas afectadas por desastres ocurridos durante un conflicto armado mientras que el derecho internacional humanitario prevalecerá en las situaciones que se rijan tanto por el proyecto de artículos como por el derecho internacional humanitario. En particular, no debe interpretarse que el presente proyecto de artículos representa un obstáculo para la capacidad de las organizaciones humanitarias de llevar a cabo, en tiempos de conflicto armado (ya sea internacional o no internacional), incluso si coincide con un desastre, sus actividades humanitarias de conformidad con el mandato que les haya sido encomendado por el derecho internacional humanitario”³¹⁵.

258. En varias disposiciones de los Convenios de Ginebra de 1949 y de los Protocolos adicionales de 1977 ³¹⁶ se hace referencia a las formas de ayuda humanitaria que deben prestarse durante un conflicto o una ocupación, incluso cuando las situaciones que tratan de aliviar no hayan sido necesariamente causadas por ese conflicto u ocupación, aunque puedan haberse agravado³¹⁷.

259. En consecuencia, si resultara necesario auxiliar a personas que sufren los efectos de la elevación del nivel del mar en una situación de conflicto armado (de carácter internacional o no), se haría de conformidad con las normas de derecho internacional humanitario aplicables. Dado que se trata de una situación compleja, en la que se entrecruzan múltiples vulnerabilidades, el derecho internacional humanitario y el derecho relativo a los desastres serían entonces aplicables de forma simultánea³¹⁸, con el trasfondo de las protecciones subsidiarias pertinentes que ofrecen el derecho internacional de los derechos humanos y otros instrumentos de derecho internacional pertinentes.

260. En la literatura se ha reconocido que la población está sujeta a una “doble vulnerabilidad” en muchos conflictos³¹⁹, debido a la coexistencia de factores de riesgo que provienen, por un lado, de circunstancias relacionadas con el clima (incluida la elevación del nivel del mar) y, por otro, del propio conflicto³²⁰. En estos casos, la población es víctima del conflicto y, al mismo tiempo, de las dificultades derivadas de causas medioambientales y climáticas, por lo que merece formas específicas de asistencia humanitaria.

³¹⁵ Comentario al proyecto de artículo 18 del proyecto de artículos sobre la protección de las personas en caso de desastre, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 2016*, vol. II (segunda parte), párr. 49.

³¹⁶ Convenios de Ginebra para la protección de las víctimas de la guerra (Ginebra, 12 de agosto de 1949), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 75, núm. 970 a 973, pág. 31, y Protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 (Ginebra, 8 de junio de 1977), *ibid.*, vol. 1125, núms. 17512 y 17513, pág. 3.

³¹⁷ En particular: Convenio de Ginebra relativo a la Protección debida a las Personas Civiles en Tiempo de Guerra (Convenio IV), *ibid.*, vol. 75, núm. 973, pág. 287, arts. 23, 55, 59 a 61 y 63; 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), *ibid.*, vol. 1125, núm. 17512, pág. 3, arts. 17, 61 a 71 y 81, 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), *ibid.*, vol. 1125, núm. 17513, pág. 609, art. 18. Véase Hulme, “Climate change and international humanitarian law”, en Rayfuse y Scott (eds.) *International Law in the Era of Climate Change* (véase la nota 313 *supra*), pág. 207.

³¹⁸ Con respecto al derecho internacional relativo a los desastres, véase también la sección E, párrafos 284 a 305.

³¹⁹ Véase Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), “The relationship between climate change and conflict”, 6 de enero de 2016.

³²⁰ Katie Peters *et al.*, “Double vulnerability: the humanitarian implications of intersecting climate and conflict risk”, Overseas Development Institute, marzo de 2019.

261. En un informe reciente, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) señala que, si bien el cambio climático no es causante directo del conflicto armado, sus efectos pueden aumentar indirectamente el riesgo de conflicto al incidir en factores sociales, económicos o ambientales que, en una interacción compleja, pueden llegar a provocar un conflicto³²¹. En los lugares en que ya se sufren conflictos armados, el cambio climático puede limitar la capacidad de las autoridades competentes para abordar las vulnerabilidades y necesidades de la población civil³²².

C. Derecho internacional relativo a los refugiados y desplazados internos

1. Derecho internacional relativo a los refugiados

262. Hasta la fecha, ningún Estado receptor ha reconocido la condición de refugiado en el sentido de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951)³²³, basándose exclusivamente en factores relacionados con los cambios provocados por el clima, como la elevación del nivel del mar³²⁴.

263. El actual marco normativo internacional sobre las personas refugiadas no reconoce el cambio climático, ni ninguno de sus efectos adversos, como la elevación del nivel del mar, como una situación que requiera protección, a menos que se cumplan las condiciones específicas de la actual definición jurídica de refugiado que se exponen más adelante.

264. Así pues, términos como “refugiado por motivos climáticos”, “refugiado climático” o “refugiado ambiental” no son términos jurídicos, aunque a menudo se utilizan con fines de sensibilización, para llamar la atención y movilizar a la sociedad civil con respecto a los peligros del calentamiento global³²⁵.

265. Además de no constituir una categoría jurídica, se han señalado varios límites respecto a estos términos:

a) Pueden contribuir a malentendidos sobre probables patrones, el marco temporal y la índole de los desplazamientos relacionados con el cambio climático³²⁶;

³²¹ CICR, *When Rains Turns to Dust: Understanding and Responding to the Combined Impact of Armed Conflicts and the Climate and Environment Crisis on People's Lives* (Ginebra, 2020), pág. 19.

³²² *Ibid.*, págs. 18 a 20.

³²³ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (Ginebra, 28 de julio de 1951), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 189, núm. 2545, pág. 137.

³²⁴ Véanse, por ejemplo, algunas causas judiciales en Nueva Zelanda, por ejemplo, ante el Tribunal Supremo, *Teitiota v. Chief Executive of the Ministry of Business, Innovation and Employment*, causa núm. [2015] NZSC 107, sentencia, 20 de julio de 2015.

³²⁵ La noción de “refugiado ambiental” (en inglés, *environmental refugee*) se popularizó en 1985, cuando Essam el-Hinnawi, del PNUMA, utilizó el término en su informe para designar “... aquellas personas que se han visto obligadas a abandonar su hábitat tradicional, temporal o permanentemente, debido a una importante perturbación ambiental (natural o provocada por el ser humano) que ponía en peligro su existencia o afectaba gravemente su calidad de vida” (Essam el-Hinnawi, *Environmental Refugees* (Nairobi, PNUMA, 1985), pág. 4). Véase también François Gemenne, “How they became the human face of climate change: research and policy interactions in the birth of the ‘environmental migration’ concept”, en Etienne Piguet *et al.* (eds.), *Migration and Climate Change* (Cambridge, Cambridge University Press; París, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2011), págs. 225 a 259, en especial pág. 228.

³²⁶ Jane McAdam, “The relevance of international refugee law”, en *Climate Change, Forced Migration, and International Law* (Oxford University Press, 2012), págs. 39 a 51, en especial pág. 40.

b) Pueden ser considerados ofensivos por personas a las que se apliquen³²⁷, y ser rechazados porque se considera que invocan un sentimiento de impotencia, falta de dignidad y estigmatización de las víctimas³²⁸;

c) Los juristas los rechazan por considerarlos poco apropiados³²⁹.

266. La definición jurídica de la condición de “refugiado”, así como los derechos que conlleva, se recogen en la Convención de 1951, leída conjuntamente con el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (1967)³³⁰. Esta definición se refiere principalmente a los refugiados políticos (es decir, los que huyen de una persecución) y, por tanto, no prevé la posibilidad de ampliar la protección a las personas afectadas por el cambio climático, por ejemplo por los efectos de la elevación del nivel del mar.

267. Según la Convención de 1951, es refugiado toda 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 él³³¹.

268. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados³³², en su *Manual y directrices sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado*, ha confirmado que las víctimas de desastres naturales quedan excluidas del ámbito de aplicación de la Convención³³³, a menos que se cumplan los criterios mencionados de la Convención de 1951. Se podría aplicar el mismo razonamiento en relación con los efectos adversos del cambio climático, como la elevación del nivel del mar.

269. A nivel regional, tanto la Convención de la OUA por la que se Regulan los Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados en África (1969)³³⁴ como la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados (1984)³³⁵ en América Latina contienen definiciones más amplias de los refugiados que la Convención de 1951. No obstante, estas definiciones ampliadas no eliminan la dificultad de establecer la causalidad legal entre los cambios de origen climático y la actividad humana. Por

³²⁷ Jane McAdam, “The normative framework of climate change-related displacement”, Brookings Institution, 3 de abril de 2012, págs. 1 y 2, y Peter Penz, “International ethical responsibilities to ‘climate change refugees’”, en Jane McAdam (ed.), *Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives* (Oxford y Portland (Oregón), Hart Publishing, 2010), págs. 151 a 174, en especial pág. 152.

³²⁸ McAdam, “The relevance of international refugee law”, en *Climate Change* (véase la nota 326 *supra*), pág. 41.

³²⁹ Jane McAdam, “From economic refugees to climate refugees? Review of *International Refugee Law and Socio-Economic Rights: Refuge from Deprivation* by Michelle Foster”, *Melbourne Journal of International Law*, vol. 10, núm. 2 (octubre de 2009), págs. 579 a 595.

³³⁰ Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (Nueva York, 31 de enero de 1967), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 606, núm. 8791, pág. 267.

³³¹ Art. 1 A) 2).

³³² Con respecto al ACNUR, véanse también los párrafos 395 a 398.

³³³ ACNUR, *Manual y directrices sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados* (Ginebra, 2011), párr. 39.

³³⁴ Organization of African Unity Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa (Addis Abeba, 10 de septiembre de 1969), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1001, núm. 14691, pág. 45.

³³⁵ Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, aprobada en el Coloquio sobre Cuestiones de Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá, celebrado en Cartagena (Colombia), del 19 al 22 de noviembre de 1984. Puede consultarse en www.oas.org/dil/1984_Cartagena_Declaration_on_Refugees.pdf.

ejemplo, no está claro quién puede ser considerado agente de persecución en desplazamientos provocados por el clima³³⁶.

270. En cuanto a los instrumentos o iniciativas de derecho indicativo pertinentes, la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes³³⁷, aprobada en 2016 por la Asamblea General en su septuagésimo primer período de sesiones, reconoce de manera oficial el vínculo entre la migración, el medio ambiente y el cambio climático³³⁸. No obstante, en la Declaración de Nueva York no se reconoce una categoría de refugiados climáticos o ambientales, como tampoco se hace en el pacto mundial sobre los refugiados, presentado por el ACNUR y firmado por la Asamblea el 17 de diciembre de 2018³³⁹.

2. Derecho internacional relativo a los desplazados internos

271. Las personas desplazadas dentro de las fronteras de su país se consideran y denominan “desplazados internos”, no refugiados, por lo que quedan excluidas del ámbito de aplicación de la Convención de 1951. La responsabilidad recae en su país de origen y no existe ningún convenio internacional sobre estas personas.

272. A nivel internacional, los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos³⁴⁰, presentados a la Comisión de Derechos Humanos³⁴¹, contienen las primeras normas internacionales elaboradas para los desplazados internos, y reúnen en un solo instrumento todos los principios internacionales existentes relativos a los desplazados internos. Sobre la base de estos principios rectores no se establece ninguna condición jurídica nueva para los desplazados internos —que gozan de los mismos derechos y libertades que el resto de la población de su país—, sino que se pretende dar respuesta a sus necesidades específicas³⁴².

273. En los Principios Rectores se define a los desplazados internos como “personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida”³⁴³. No se trata de una definición jurídica, sino de una “identificación descriptiva de la categoría de personas cuyas necesidades son objeto de los Principios Rectores”³⁴⁴.

274. Las características definitorias del desplazamiento interno son que es forzado o fruto de la coacción y se produce dentro de las fronteras nacionales. En los Principios Rectores se insta a los Estados que tomen medidas para prevenir los desplazamientos internos, que defiendan los derechos de las personas desplazadas y que apoyen soluciones duraderas.

³³⁶ Environmental Justice Foundation, “Falling through the cracks: a briefing on climate change, displacement and international governance frameworks” (2014), pág. 7.

³³⁷ Resolución 71/1 de la Asamblea General, de 19 de septiembre de 2016.

³³⁸ *Ibid.*, párrs. 1 y 43.

³³⁹ Resolución 73/151 de la Asamblea General, de 17 de diciembre de 2018.

³⁴⁰ E/CN.4/1998/53/Add.2, anexo.

³⁴¹ Véase la resolución 2004/55 de la Comisión de Derechos Humanos.

³⁴² Roberta Cohen, “The Guiding Principles on Internal Displacement: a new instrument for international organizations and NGOs”, *Forced Migration Review*, núm. 2 (agosto de 1998), pág. 2.

³⁴³ E/CN.4/1998/53/Add.2, anexo, párr. 2.

³⁴⁴ Walter Kälin, *Guiding Principles on Internal Displacement - Annotations* (Washington D. C., American Society of International Law, 2008), págs. 3 a 5.

275. Aunque, en principio, los Principios Rectores son aplicables a los desplazados internos por los efectos adversos del cambio climático, como la elevación del nivel del mar, podrían presentar algunos límites:

a) Dado que los efectos del cambio climático, como la elevación del nivel del mar, pueden producirse a lo largo de meses, años o incluso decenios, es difícil determinar si el desplazamiento es voluntario o resultado de coacciones y, por tanto, si los Principios Rectores resultan aplicables³⁴⁵;

b) Es difícil determinar cuándo se vuelve inhabitable una zona. En el contexto de los pequeños Estados insulares afectados por la elevación del nivel del mar, por ejemplo, es probable que, a medida que se deterioren las condiciones, la población abandone las islas mucho antes de que estas queden sumergidas para evitar los efectos a más largo plazo, debido a la salinización del agua para el consumo y de las tierras cultivables y a la destrucción de las infraestructuras³⁴⁶;

c) Los desastres de evolución lenta y los efectos negativos del cambio climático no tienen por qué provocar desplazamientos, pero pueden dar lugar a que la población se plantee la posibilidad de desplazarse como medida de adaptación al entorno cambiante, y quizá expliquen por qué se producen traslados a regiones con mejores condiciones de vida y oportunidades de obtener ingresos. No obstante, si con el tiempo ciertas zonas se vuelven inhabitables porque siguen deteriorándose, en un proceso que culminará en una total desertificación, la inundación permanente de las zonas costeras u otra situación similar, los movimientos de población terminarán siendo desplazamientos forzados y se convertirán en permanentes³⁴⁷;

d) La intrincada intersección de factores ambientales y económicos que impulsan los movimientos de población dificulta la aplicación de los Principios Rectores, que se basan en la distinción entre movimientos voluntarios e involuntarios. Resulta difícil determinar en qué momento los cambios de origen climático dan lugar a una pérdida de medios de vida y la población se desplaza para encontrar trabajo³⁴⁸;

e) En los Principios Rectores se excluye deliberadamente a las personas desplazadas por motivos económicos, aunque en su mayor parte, la movilidad humana relacionada con el cambio climático presenta una marcada dimensión económica que gira en torno a la pérdida de los medios de vida y la disminución de la renta de los hogares³⁴⁹;

f) Es probable que los desplazamientos sean lentos y que se produzcan donde la migración estacional ha servido de estrategia de subsistencia en el pasado. En algunos países, la migración laboral estacional y los desplazamientos temporales por desastres son habituales. En esos contextos, resulta difícil distinguir entre la migración como estrategia de subsistencia y el desplazamiento³⁵⁰.

276. A nivel regional, la Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África, de 2009 (“Convención de Kampala”), trata de llenar la laguna existente en el derecho internacional con respecto a la protección jurídica para los desplazamientos internos³⁵¹. Además, en su artículo V,

³⁴⁵ Véase Elizabeth Ferris, Erin Mooney y Chareen Stark, *From Responsibility to Response: Assessing National Approaches to Internal Displacement* (Brookings Institution-London School of Economics Project on Internal Displacement, Washington D. C., 2011), pág. 119.

³⁴⁶ *Ibid.*, pág. 124.

³⁴⁷ *Ibid.*, pág. 123.

³⁴⁸ *Ibid.*, pág. 124.

³⁴⁹ Environmental Justice Foundation, “Falling through the cracks” (véase la nota 336 *supra*), pág. 9.

³⁵⁰ Véase Ferris, Mooney y Stark, *From Responsibility to Response* (véase la nota 345 *supra*), pág. 125.

³⁵¹ African Union Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa (Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África) (Kampala, 23 de octubre de 2009), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 3014,

párrafo 4, se reconoce el vínculo existente entre el cambio climático y los desplazamientos, al establecerse que los Estados partes deben adoptar medidas para proteger y asistir a los desplazados internos por desastres naturales o provocados por el hombre, incluido el cambio climático”. El Panel de Alto Nivel sobre los Desplazamientos Internos del Secretario General, en un informe de septiembre de 2021 titulado *Un foco sobre los desplazamientos internos: perspectivas de futuro*³⁵², también reconoció ese vínculo y destacó la importancia de encontrar soluciones duraderas, fortalecer la prevención y mejorar la protección y la asistencia.

D. Derecho internacional relativo a los migrantes

277. Las personas que han tenido que desplazarse por la elevación del nivel del mar han sido descritas como desplazados o migrantes “por motivos climáticos” o por “motivos ambientales”. Según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)³⁵³, “los migrantes por motivos ambientales son personas o grupos de personas que, por razones imperiosas relacionadas con cambios ambientales repentinos o progresivos, que repercuten negativamente en sus vidas o en sus condiciones de vida, se ven obligados a dejar sus hogares habituales, o deciden hacerlo voluntariamente, ya sea de forma temporal o permanente, y se desplazan dentro de su país o se trasladan al extranjero”³⁵⁴.

278. La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de Sus Familiares, aprobada por la Asamblea General el 18 de diciembre de 1990³⁵⁵, trata principalmente de los migrantes económicos, y define al “trabajador migratorio” como “toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no sea nacional”³⁵⁶.

279. No obstante, recientemente se han producido avances en el derecho indicativo acerca de la migración que son relevantes para los desplazamientos causados por los efectos adversos del cambio climático, incluida la elevación del nivel del mar. El 19 de septiembre de 2016, la Asamblea General convocó una reunión plenaria de alto nivel sobre la respuesta a los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes, con el objetivo de mejorar la respuesta de la comunidad internacional. En esa reunión, los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas aprobaron por unanimidad la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes³⁵⁷.

280. El Anexo II de la Declaración de Nueva York puso en marcha un proceso de consultas y negociaciones intergubernamentales para la elaboración de un acuerdo no vinculante para una migración segura, ordenada y regular. Este proceso culminó el 10 de diciembre de 2018 en una conferencia intergubernamental que se celebró en Marrakech (Marruecos) y en la que los Estados Miembros aprobaron por mayoría el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, al que siguió la aprobación formal de la Asamblea General el 19 de diciembre de 2018³⁵⁸.

núm. 52375, pág. 3. Véase también Mehari Taddele Maru, “The Kampala Convention and its contribution in filling the protection gap in international law”, *Journal of Internal Displacement*, vol. 1, núm. 1 (julio de 2011), págs. 91 a 130, en especial pág. 96.

³⁵² Naciones Unidas, 2021.

³⁵³ Con respecto a la OIM, véanse también los párrs. 399 a 401.

³⁵⁴ Oli Brown, “Migration and climate change”, *IOM Migration Research Series*, núm. 31 (Ginebra, OIM, 2008), pág. 15.

³⁵⁵ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2220, núm. 39481, pág. 3.

³⁵⁶ Art. 2, párr. 1.

³⁵⁷ Resolución 71/1 de la Asamblea General.

³⁵⁸ Resolución 73/195 de la Asamblea General, de 19 de diciembre de 2018. Véase también [A/CONF.231/7](#).

281. En virtud del Pacto Mundial para la Migración, los Estados llevarán a cabo las acciones siguientes:

a) Formular estrategias de adaptación y resiliencia a los desastres naturales repentinos y de evolución lenta, los efectos adversos del cambio climático y la degradación ambiental, como la desertificación, la degradación de las tierras, la sequía y la subida del nivel del mar, teniendo en cuenta las posibles consecuencias para la migración, pero reconociendo que es prioritaria la adaptación en el país de origen³⁵⁹;

b) Cooperar a fin de encontrar, desarrollar y reforzar 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, como la desertificación, la degradación de la tierra, la sequía y la subida del nivel del mar, incluso 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 él³⁶⁰.

282. Así pues, el Pacto Mundial reviste importancia porque supone un reconocimiento de que los desastres y el cambio climático, incluida la elevación del nivel del mar —que se menciona expresamente—, son causas de la movilidad humana transfronteriza.

283. También en el marco del Pacto Mundial, los Estados harán lo siguiente³⁶¹:

a) Intensificar los análisis conjuntos y el intercambio de información para cartografiar, comprender, predecir y afrontar mejor los movimientos migratorios, como los que puedan derivarse de los desastres naturales repentinos y de evolución lenta, los efectos adversos del cambio climático, la degradación ambiental y otras situaciones precarias, velando al mismo tiempo por que se respeten, protejan y cumplan efectivamente los derechos humanos de todos los migrantes;

b) Integrar consideraciones relativas al desplazamiento en las estrategias de preparación para casos de desastre y promover la cooperación con los países vecinos y otros países interesados a fin de preparar mecanismos de alerta temprana, planificación para imprevistos, almacenamiento, coordinación, planificación de evacuaciones, acuerdos de recepción y asistencia, e información pública;

c) Armonizar y desarrollar enfoques y mecanismos subregionales y regionales para abordar la vulnerabilidad de las personas afectadas por desastres naturales repentinos y de evolución lenta, velando por que tengan acceso a una asistencia humanitaria que satisfaga sus necesidades esenciales y por que se respeten plenamente sus derechos allá donde se encuentren, y promoviendo resultados sostenibles que aumenten la resiliencia y la autosuficiencia, teniendo en cuenta la capacidad de todos los países interesados;

d) Formular enfoques coherentes para encarar los desafíos que plantean los movimientos migratorios en el contexto de los desastres naturales repentinos y de evolución lenta, incluso teniendo en cuenta las recomendaciones pertinentes de los procesos consultivos liderados por los Estados, como la Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a Través de Fronteras en el Contexto de Desastres y Cambio Climático y la Plataforma sobre el Desplazamiento por Desastres.

³⁵⁹ Resolución 73/195 de la Asamblea General, anexo, párrafo 18 i).

³⁶⁰ *Ibid.*, párr. 21 h).

³⁶¹ *Ibid.*, párr. 18 h) y j)– l).

E. Derecho internacional relativo a los desastres

284. En el derecho internacional no existe una definición jurídica generalmente aceptada del término “desastre”. No obstante, las definiciones que figuran en los tratados no difieren mucho³⁶². Normalmente, se entiende por “desastre” o “catástrofe” una perturbación grave del funcionamiento de la sociedad, que provoca pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales importantes y generalizadas, con independencia de que el desastre sea ocasionado sea por un accidente, la naturaleza o las actividades humanas, y de que sobrevenga súbitamente o como resultado de un proceso dilatado y complejo³⁶³.

285. Por lo general, las actividades para la protección de las personas en caso de desastre se han enfocado de forma pragmática, como demuestra la evolución de los ámbitos normativo y organizativo a nivel internacional en la gestión de desastres, reflejada en el constante aumento del número de acuerdos bilaterales y de marcos normativos con los auspicios de las Naciones Unidas y de entidades como el CICR³⁶⁴.

286. Además, existen varios instrumentos e iniciativas relativos a la protección de las personas y la asistencia en caso de desastres que pueden ser relevantes en el contexto de la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar.

287. Como comentario preliminar, es importante señalar que mientras que el derecho relativo a los desastres prevé respuestas inmediatas o a corto plazo, las consecuencias de la elevación del nivel del mar podrían exigir respuestas a más largo plazo. Dicho esto, hay varios instrumentos e iniciativas que pueden ser relevantes para la protección de las personas en el contexto de la elevación del nivel del mar³⁶⁵, como por ejemplo el proyecto de artículos de 2016 de la Comisión sobre la protección de las personas en caso de desastre³⁶⁶, el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030³⁶⁷, y la Iniciativa Nansen y su Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a Través de Fronteras en el Contexto de Desastres y Cambio Climático³⁶⁸.

1. Proyecto de artículos sobre la protección de las personas en caso de desastre (2016)

288. En el proyecto de artículos sobre la protección de las personas en caso de desastre, aprobado por la Comisión en 2016, se deja claro que la elevación del nivel del mar es un tipo de desastre³⁶⁹. Según el comentario, “el proyecto de artículos se aplica tanto a los acontecimientos repentinos (por ejemplo, un terremoto o un

³⁶² A/CN.4/598, párr. 46.

³⁶³ Por ejemplo, en el 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. 4096, pág. 5, art. 1, párr. 6, por catástrofe, se entiende una “grave perturbación del funcionamiento de la sociedad que suponga una amenaza considerable y generalizada para la vida humana, la salud, las cosas o el medio ambiente, con independencia de que la catástrofe sea ocasionada por un accidente, la naturaleza o las actividades humanas y de que sobrevenga súbitamente o como resultado de un proceso dilatado y complejo”, y en el marco del Acuerdo de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) sobre Gestión de Desastres y Respuesta de Emergencia (Vientián, 26 de julio de 2005; *Asean Documents Series 2005*, pág. 157, art. 1, párr. 3, el término “catástrofe” significa “una grave perturbación del funcionamiento de una comunidad o de una sociedad que causa pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales generalizadas”).

³⁶⁴ A/CN.4/598, párr. 17.

³⁶⁵ En el documento A/CN.4/590/Add.2 figura una lista de instrumentos aplicables a la protección de las personas en caso de desastre compilada por la Secretaría en 2008.

³⁶⁶ *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 2016*, vol. II (segunda parte), párr. 48.

³⁶⁷ Resolución 69/283 de la Asamblea General, de 3 de junio de 2015, anexo II.

³⁶⁸ 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).

³⁶⁹ *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 2016*, vol. II (segunda parte), párr. 48.

tsunami) como a los *fenómenos de evolución lenta* (por ejemplo, las sequías o el aumento del nivel del mar), así como a los acontecimientos frecuentes de pequeña escala (por ejemplo, las inundaciones o los corrimientos de tierra)” [sin cursiva en el original]³⁷⁰.

289. Esto significa que este proyecto de artículos de 2016 es aplicable a la protección de las personas en relación con la elevación del nivel del mar. No obstante, a pesar de ser un desastre comparable a otros sucesos calamitosos, la elevación del nivel del mar tiene peculiaridades que pueden y deben tenerse en cuenta a la hora de aplicar el proyecto de artículos de 2016 a casos individuales. La elevación del nivel del mar es un fenómeno de evolución lenta con consecuencias a largo plazo que podrían ser difíciles, si no imposibles, de revertir, como la pérdida de territorio y la salinización de agua que de otro modo sería dulce. Aunque el proyecto de artículos de 2016 fue diseñado de modo que resultara flexible a fin de tener en cuenta la naturaleza y los contornos de los diferentes tipos de desastres, la irreversibilidad de algunos de los efectos de la elevación del nivel del mar y la imposibilidad de volver al *statu quo* anterior podrían justificar formas específicas de aplicación de algunos de los proyectos de artículos de 2016 y la necesidad de formas de protección adicionales.

290. Dado que el proyecto de artículos de 2016 tiene como objetivo último satisfacer “las necesidades esenciales de las personas afectadas respetando plenamente sus derechos”³⁷¹, incluso los proyectos de artículo que se aplican formalmente entre Estados o entre Estados y otros actores (como los que tratan del deber de cooperación, el deber del Estado afectado de solicitar asistencia cuando su capacidad se ve manifiestamente superada, la terminación de la asistencia externa y las condiciones impuestas por el Estado afectado a la prestación de asistencia externa)³⁷² tienen como objetivo último la protección de las personas.

291. Según el proyecto de artículos de 2016, al responder a la elevación del nivel del mar o reducir los riesgos que entraña, los Estados, así como otros actores pertinentes, tienen que respetar y proteger la dignidad humana y los derechos humanos³⁷³. También han de actuar “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”³⁷⁴.

292. Asimismo, dado que “[l]a cooperación internacional efectiva es indispensable para la protección de las personas en caso de desastre”³⁷⁵, no solo los Estados afectados por la elevación del nivel del mar, sino todos los Estados, tienen el deber general de cooperar entre sí (y con otros actores, según proceda) para reducir los riesgos y responder a ese fenómeno³⁷⁶. Este deber general de cooperar se aborda en diferentes circunstancias a lo largo del proyecto de artículos de 2016, especialmente en los proyectos de artículo 8 y 9³⁷⁷.

293. Al incluir en su ámbito de aplicación el fenómeno de la elevación del nivel del mar, el proyecto de artículos de 2016 contribuye a aclarar la naturaleza, el contenido y la aplicación de un conjunto de derechos y deberes en relación con la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar. Estos derechos y deberes se aplican de manera distinta a los Estados directamente afectados, a los Estados no

³⁷⁰ Párr. 4) del comentario al proyecto de artículo 3, *ibid.* párr. 49.

³⁷¹ Proyecto de artículo 2, *ibid.*, párr. 48.

³⁷² Párr. 1) del comentario al proyecto de artículo 7, párr. 3) del comentario al proyecto de artículo 8, párr. 1) del comentario al proyecto de artículo 11, párr. 1) del comentario al proyecto de artículo 14 y párr. 4) del comentario al proyecto de artículo 17, *ibid.* párr. 49.

³⁷³ Proyecto de artículos 4 y 5, *ibid.*, párr. 48.

³⁷⁴ Proyecto de artículo 6, *ibid.*, párr. 48.

³⁷⁵ Párr. 1) del comentario al proyecto de artículo 7, *ibid.*, párr. 49.

³⁷⁶ Véase el proyecto de artículo 7, *ibid.*, párr. 48.

³⁷⁷ Párr. 6) del comentario al proyecto de artículo 7, *ibid.*, párr. 49.

directamente afectados y a otros actores asistentes potenciales o reales. También se aplican en dos ejes distintos: “los derechos y obligaciones de los Estados entre sí” (incluyendo también a otros actores relevantes) “y los derechos y obligaciones de los Estados en relación con las personas necesitadas de protección”³⁷⁸.

2. Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030

294. El Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 fue aprobado por 187 Estados el 18 de marzo de 2015, y refrendado por la Asamblea General el 3 de junio de 2015³⁷⁹. Toma como punto de partida el Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la Resiliencia de las Naciones y las Comunidades ante los Desastres³⁸⁰. El objetivo del Marco de Sendái para 2030 es prevenir nuevos desastres y reducir el riesgo de que se produzcan.

295. Varios de los principios rectores del Marco de Sendái pueden considerarse relevantes para la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar³⁸¹:

a) Cada Estado tiene la responsabilidad primordial de prevenir y reducir el riesgo de desastres, incluso mediante la cooperación internacional, regional, subregional, transfronteriza y bilateral;

b) Para la reducción del riesgo de desastres es necesario que las responsabilidades sean compartidas por los gobiernos centrales y las autoridades, los sectores y los actores nacionales pertinentes, como corresponda según sus circunstancias y sistemas de gobernanza nacionales;

c) Una alianza mundial eficaz y significativa y el mayor fortalecimiento de la cooperación internacional, incluido el cumplimiento de los compromisos respectivos en materia de asistencia oficial para el desarrollo por parte de los países desarrollados, son esenciales para una gestión eficaz del riesgo de desastres;

d) Los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares en desarrollo, los países en desarrollo sin litoral y los países africanos, así como los países de ingresos medianos y otros países que enfrentan problemas específicos de riesgo de desastres, necesitan apoyo suficiente, sostenible y oportuno, incluso con financiación, transferencia de tecnología y creación de capacidad de los países desarrollados y los asociados, ajustado a sus necesidades y prioridades, según las definan ellos mismos.

296. Varias de las prioridades de acción del Marco de Sendái también pueden considerarse pertinentes para la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar:

a) En el Marco de Sendái se reconoce la necesidad de “encontrar soluciones duraderas en la fase posterior a los desastres y empoderar y ayudar a las personas afectadas de manera desproporcionada por los desastres”³⁸² y se hace hincapié en la formulación de políticas públicas sobre el “traslado, cuando sea posible, de los asentamientos humanos ubicados en zonas expuestas a riesgo de desastres”³⁸³ como posible medida de prevención o adaptación;

³⁷⁸ Párr. 2) del comentario al proyecto de artículo 1, *ibid.*, párr. 49.

³⁷⁹ Resolución 69/283 de la Asamblea General. La Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, que es el centro de referencia de las Naciones Unidas para la reducción del riesgo de desastres, apoya la implementación del Marco de Sendái.

³⁸⁰ A/CONF.206/6 y Corr.1, cap. I, resolución 2.

³⁸¹ Resolución 69/283 de la Asamblea General, anexo II, párr. 19 a), b), l) y m).

³⁸² *Ibid.*, párr. 30 j).

³⁸³ *Ibid.*, párr. 27 k).

b) el Marco de Sendái destaca la importancia de alentar “la adopción de políticas y programas que aborden la movilidad humana producida por desastres para reforzar la resiliencia de las personas afectadas y de las comunidades de acogida, de conformidad con el derecho interno y las circunstancias nacionales”³⁸⁴.

3. La Iniciativa Nansen y su Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a Través de Fronteras en el Contexto de Desastres y Cambio Climático

297. La Iniciativa Nansen fue un proceso consultivo ascendente, liderado por los Estados, cuyo objetivo era identificar prácticas eficaces y alcanzar un consenso sobre los principios y elementos clave para responder a las necesidades de protección y asistencia de las personas desplazadas a otros países en el contexto de los desastres, incluidos los efectos adversos del cambio climático. Se basaba en el compromiso de los Gobiernos de Suiza y Noruega, apoyado por varios Estados, de cooperar con los Estados y otras partes interesadas pertinentes, y se puso en marcha en octubre de 2012.³⁸⁵

298. En el marco de la Iniciativa Nansen se llevó a cabo en todo el mundo un proceso consultivo sobre cómo proteger a las personas desplazadas en el contexto de los desastres y los efectos del cambio climático. Ese proceso permitió extraer una serie de enseñanzas, entre las que se podrían destacar las siguientes por su relevancia para la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar³⁸⁶:

a) A falta de disposiciones claras en el derecho internacional, algunos Estados han elaborado medidas que les permiten admitir a personas de países afectados por desastres, al menos temporalmente. Estas medidas incluyen la admisión de personas transfronterizas desplazadas debido a desastres utilizando su legislación migratoria regular, por ejemplo, dando prioridad a las solicitudes de inmigración presentadas por personas procedentes de países afectados por desastres o ampliando el uso de cuotas de trabajadores temporales; la adopción de acuerdos que permitan la libre circulación de personas entre países de la región; la adopción de medidas migratorias excepcionales, como la concesión de visados humanitarios o de un régimen de protección temporal, y la aplicación del derecho de los refugiados cuando los efectos de un desastre generan violencia y persecución³⁸⁷.

b) Los Estados de origen tienen la responsabilidad de apoyar a las comunidades para que se reubiquen en zonas más seguras, antes o después de un desastre. La reubicación planificada se considera generalmente el último recurso, y actualmente tiene lugar dentro de las fronteras de los países. Hay más probabilidades de que sea sostenible si se lleva a cabo tras consultarlo directamente con las personas afectadas y las comunidades de acogida, teniendo en cuenta los valores culturales y el apego psicológico al lugar de residencia original, y se procuran oportunidades adecuadas de subsistencia, servicios básicos y vivienda en el nuevo lugar³⁸⁸;

c) Los Estados de origen tienen la responsabilidad de atender las necesidades de los desplazados internos en situaciones de desastre. La ausencia de soluciones duraderas que les permitan reconstruir sus vidas de forma sostenible, ya sea después de regresar a su hogar o a otra parte de su país de origen, es una de las razones por

³⁸⁴ *Ibid.*, párr. 30 l).

³⁸⁵ Iniciativa Nansen, *Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a Través de Fronteras* (véase la nota 368 *supra*).

³⁸⁶ Iniciativa Nansen, “Fleeing floods, earthquakes, droughts and rising sea levels: 12 lessons learned about protecting people displaced by disasters and the effects of climate change” (noviembre de 2015).

³⁸⁷ *Ibid.*, pág. 20.

³⁸⁸ *Ibid.*, pág. 30.

las que los desplazados internos pueden trasladarse posteriormente al extranjero en busca de asistencia y protección³⁸⁹.

299. La Iniciativa Nansen también dio lugar en 2015 a la Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a Través de Fronteras en el Contexto de Desastres y Cambio Climático (Agenda de Protección)³⁹⁰, un texto no vinculante en el que se recopilan y analizan principios clave y ejemplos de prácticas estatales eficaces de todo el mundo, y se ofrece un conjunto de propuestas para la adopción de medidas.

300. En la Agenda de Protección, el término “desplazamiento en el contexto de desastres” se refiere a “situaciones en que las personas se ven forzadas u obligadas a dejar su lugar de origen o residencia habitual a raíz de un desastre o para evitar ser afectados por los impactos de una amenaza natural inmediata y previsible”³⁹¹. El desplazamiento en el contexto de desastres puede “asumir la forma de una huida espontánea, una evacuación ordenada o impuesta por las autoridades o un proceso involuntario de reubicación planificada. Este desplazamiento puede ocurrir dentro de un país [...] o a través de fronteras internacionales”³⁹².

301. Según la Agenda de Protección, la protección de personas desplazadas a través de fronteras puede adoptar dos formas³⁹³:

a) Los Estados receptores pueden admitir a estas personas en su territorio y permitir que permanezcan en él al menos temporalmente;

b) Los Estados pueden abstenerse de devolver a un país afectado por un desastre a los extranjeros que ya se encontraran en el país receptor cuando ocurrió el desastre.

302. En la Agenda de Protección se destaca la necesidad de facilitar la “migración en condiciones de dignidad” en el contexto de las amenazas naturales y el cambio climático como estrategia de adaptación³⁹⁴, y se enumeran las siguientes prácticas eficaces, entre otras, para que los Estados las tengan en cuenta a tal efecto:

a) Revisar los acuerdos bilaterales, regionales y subregionales existentes en materia de migración para determinar cómo podrían facilitar la migración como medida de adaptación, lo que incluye temas como, por ejemplo, la simplificación de documentos de viaje y aduaneros. De no existir tales acuerdos, negociar y aplicar acuerdos nuevos para facilitar la migración en condiciones de dignidad;

b) Desarrollar o adaptar políticas nacionales que estipulen cuotas de permisos de residencia o programas de trabajadores estacionales, de conformidad con las normas laborales internacionales, para dar prioridad a personas provenientes de países o zonas afectados por los efectos adversos de amenazas naturales o el cambio climático.

303. En la Agenda de Protección se reconoce que la posibilidad de la migración de carácter permanente es de particular importancia para los pequeños Estados insulares de baja altitud y otros países que se enfrentan a una pérdida de territorio significativa o que se ven afectados por otros efectos adversos del cambio climático que hacen que extensiones de tierra cada vez mayores se vuelvan inhabitables³⁹⁵.

³⁸⁹ *Ibid.*, pág. 31.

³⁹⁰ Iniciativa Nansen, *Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a Través de Fronteras* (véase la nota 368 *supra*).

³⁹¹ *Ibid.*, párr. 16.

³⁹² *Ibid.*, párr. 18.

³⁹³ Véase *ibid.*, párrs. 30 a 34.

³⁹⁴ *Ibid.*, párrs. 87 a 93.

³⁹⁵ *Ibid.*, párr. 90.

304. En la Agenda de Protección se destaca la importancia de proteger a los desplazados internos, así como la responsabilidad de los Estados de encontrar soluciones duraderas para ellos. Estas soluciones incluyen el retorno voluntario y la reintegración sostenible en el lugar donde los desplazados residían antes del desastre, la integración local en el lugar hacia donde se desplazaron o el asentamiento en otra parte de su país³⁹⁶.

305. La Plataforma sobre el Desplazamiento por Desastres³⁹⁷ es una iniciativa liderada por los Estados cuyo principal objetivo es dar seguimiento a la labor de la Iniciativa Nansen, aplicando las recomendaciones de la Agenda de Protección para trabajar por una mejor protección de las personas desplazadas a través de las fronteras en el contexto de los desastres y el cambio climático. La Plataforma tiene, entre otros objetivos, el de promover la elaboración de políticas y normativas para llenar lagunas en la protección de las personas que se encuentren en riesgo de desplazamiento a través de fronteras o que ya se hayan visto desplazadas.

F. Derecho internacional relativo al cambio climático

306. En materia de cambio climático, el derecho internacional abarca una serie de acuerdos internacionales vinculantes ampliamente ratificados, entre los que destacan la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1992) y el Acuerdo de París (2015).

307. Si bien el régimen jurídico relacionado con el cambio climático se centra en las medidas de mitigación y adaptación, la cuestión de la protección de las personas afectadas por los efectos adversos del cambio climático, incluida la elevación del nivel del mar, también ha formado parte de los debates en relación con la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Acuerdo de París, esencialmente en torno al concepto de “movilidad humana” en el contexto del cambio climático. La movilidad humana puede considerarse no solo una consecuencia del cambio climático, sino también una forma de adaptación a este. El término “movilidad humana” comprende tres tipos de traslados provocados por el cambio climático: la migración, el desplazamiento y la reubicación planificada.

308. El término se ha ido afianzando gradualmente en el contexto del marco jurídico internacional relativo al cambio climático y ahora se ha incluido explícitamente en el vocabulario de los períodos de sesiones de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, así como en el Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños relacionados con las Repercusiones del Cambio Climático.

309. Las referencias a la movilidad humana en el contexto de las negociaciones sobre el cambio climático aparecieron por primera vez en los documentos que la Conferencia de las Partes aprobó en su 15º período de sesiones y que sirvieron para preparar los ingredientes de un nuevo acuerdo sobre el clima³⁹⁸. En los Acuerdos de Cancún, aprobados en 2010 por la Conferencia de las Partes en su 16º período de sesiones, se invitó a todas las Partes a que intensificaran “su labor de adaptación dentro del Marco de Adaptación de Cancún”, entre otras cosas, mediante “[l]a adopción de medidas para mejorar el entendimiento, la coordinación y la cooperación

³⁹⁶ *Ibid.*, párr. 102.

³⁹⁷ En relación con la Plataforma sobre el Desplazamiento por Desastres, véanse también los párrafos 407 y 408.

³⁹⁸ Olivia Serdeczny, *What Does It Mean to “Address Displacement” under the UNFCCC? An Analysis of the Negotiation Process and the Role of Research* (Bonn, German Development Institute, 2017), pág. 7.

en lo que respecta al desplazamiento, la migración y el traslado planificado como consecuencia del cambio climático, cuando corresponda, a nivel nacional, regional e internacional”³⁹⁹.

310. La terminología sobre la movilidad humana en el contexto del cambio climático fue adoptada explícitamente por la Conferencia de las Partes en su 18º período de sesiones, en 2012, en su decisión 3/CP.18, en la que reconocía la necesidad de seguir trabajando para acrecentar la comprensión y la competencia técnica respecto de las pérdidas y los daños, incluida la mejora de la comprensión de “[l]a manera en que los efectos del cambio climático están afectando a las pautas de migración, desplazamiento y movilidad humana”⁴⁰⁰.

311. La aprobación del Acuerdo de París en 2015 dio mayor visibilidad a la migración por motivos climáticos al prever la creación de un Equipo de Tareas sobre los Desplazamientos⁴⁰¹ al que se le encomendó la elaboración de recomendaciones sobre enfoques integrados que permitieran evitar, reducir al mínimo y afrontar los desplazamientos relacionados con los efectos adversos del cambio climático⁴⁰². El Comité Ejecutivo del Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños relacionados con las Repercusiones del Cambio Climático es responsable de la puesta en práctica de las disposiciones a través del Equipo de Tareas⁴⁰³. Una de las esferas de actividad estratégicas del plan quinquenal evolutivo del Comité Ejecutivo del MIV es el “aumento de la cooperación y facilitación en relación con la movilidad humana, incluidos la migración, los desplazamientos y la reubicación planificada”⁴⁰⁴.

312. En su 26º período de sesiones, celebrado en octubre y noviembre de 2021, la Conferencia de las Partes adoptó el Pacto de Glasgow por el Clima, un conjunto de decisiones cuyo preámbulo incluye lo siguiente: “[r]econociendo que el cambio climático es un problema de toda la humanidad y que, al adoptar medidas para hacerle frente, las Partes deberían respetar, promover y tener en cuenta sus respectivas obligaciones relativas a los derechos humanos, el derecho a la salud, los derechos de los pueblos indígenas, las comunidades locales, los migrantes, los niños, las personas con discapacidad y las personas en situaciones vulnerables y el derecho al desarrollo, así como la igualdad de género, el empoderamiento de la mujer y la equidad intergeneracional...”⁴⁰⁵.

313. En el Pacto de Glasgow sobre el Clima, los Estados también reafirmaron el deber de los países desarrollados de hacer honor a su promesa de movilizar conjuntamente 100.000 millones de dólares anuales. Se acordó un plan de suministro de financiación para el clima dirigido a cumplir el objetivo de movilizar 100.000

³⁹⁹ Informe de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático sobre su 16º período de sesiones, celebrado en Cancún del 29 de noviembre al 10 de diciembre de 2010, adición: decisiones adoptadas por la Conferencia de las Partes, decisión 1/CP.16 (FCCC/CP/2010/7/Add.1), párr. 14 f).

⁴⁰⁰ Informe de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático sobre su 18º período de sesiones, celebrado en Doha del 26 de noviembre al 8 de diciembre de 2012, adición: decisiones adoptadas por la Conferencia de las Partes, decisión 3/CP.18 (véase FCCC/CP/2012/8/Add.1), párr. 7 vi).

⁴⁰¹ Con respecto al Equipo de Tareas sobre los Desplazamientos, véanse también los párrafos 405 y 406.

⁴⁰² Informe de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático sobre su 21º período de sesiones, celebrado en París del 30 de noviembre al 13 de diciembre de 2015, adición: decisiones adoptadas por la Conferencia de las Partes, decisión 1/CP.21 (FCCC/CP/2015/10/Add.1), párr. 49.

⁴⁰³ *Ibid.*, párr. 50.

⁴⁰⁴ FCCC/SB/2017/1/Add.1, anexo.

⁴⁰⁵ Puede consultarse una versión preliminar sin editar del Pacto Climático de Glasgow en https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cop26_auv_2f_cover_decision.pdf (consultado el 20 de febrero de 2022).

millones de dólares con objeto de incrementar los recursos financieros y lograr un equilibrio entre las medidas de adaptación y mitigación. Estas promesas son especialmente importantes para la labor del Comité Ejecutivo del Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños y el Equipo de Tareas sobre los Desplazamientos, ya que persisten las dificultades para ampliar el acceso a una financiación climática sostenible y predecible con el fin de evitar, reducir al mínimo y afrontar los desplazamientos relacionados con los efectos adversos del cambio climático⁴⁰⁶.

314. El término “movilidad humana” también se ha utilizado en el contexto del derecho internacional relativo a los desastres, por ejemplo en el Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015⁴⁰⁷, el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030⁴⁰⁸ 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)⁴⁰⁹. La Plataforma sobre el Desplazamiento por Desastres, cuyo principal objetivo es dar seguimiento a la Iniciativa Nansen aplicando las recomendaciones de la Agenda de Protección, pretende, entre otras cosas, promover la incorporación de los retos de la movilidad humana en los objetivos de política pertinentes⁴¹⁰.

315. “Movilidad humana” es, por tanto, un término genérico que se ha utilizado en el contexto de los marcos del cambio climático y los desastres, que se refiere a todos los aspectos de los desplazamientos de personas (individuos y grupos) en el espacio y el tiempo; es decir, que abarca los desplazamientos involuntarios internos y transfronterizos, las migraciones voluntarias internas y transfronterizas, y las reubicaciones planificadas que cuenten con el consentimiento de los afectados⁴¹¹. Refleja una mayor diversidad de movimientos de personas que el término “migración” y engloba el extenso abanico de tipos de movimientos que pueden tener lugar en el contexto del cambio climático⁴¹². Es una herramienta académica⁴¹³, analítica⁴¹⁴ y de promoción⁴¹⁵.

⁴⁰⁶ Véase, por ejemplo, <https://disasterdisplacement.org/staff-member/pdd-key-messages-cop26> (consultado el 20 de febrero de 2022).

⁴⁰⁷ A/CONF.206/6 y Corr.1, cap. I, resolución 2.

⁴⁰⁸ Resolución 69/283 de la Asamblea General, anexo II, párr. 30.

⁴⁰⁹ Iniciativa Nansen, *Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a Través de Fronteras* (véase la nota 368 *supra*), párr. 22.

⁴¹⁰ Plataforma sobre el Desplazamiento por Desastres, “Update on 2017 progress”, julio de 2018, pág. 1. Puede consultarse en https://agendaforhumanity.org/sites/default/files/resources/2018/Jul/2018%20Initiatives%20Updates_PDD_final_20%20June_1.pdf (consultado el 20 de febrero de 2022).

⁴¹¹ Grupo Consultivo sobre el Cambio Climático y la Movilidad Humana (2015), “Human mobility in the context of climate change: elements for the UNFCCC Paris Agreement”, marzo de 2015, pág. 2, que puede consultarse en <https://www.unhcr.org/5550ab359.pdf> (consultado el 20 de febrero de 2022), y OIM, “Glosario de la OIM sobre la migración”, Derecho Internacional sobre Migración, núm. 34 (Ginebra, 2018). Véase también la esfera de actividad estratégica d) del plan de trabajo quinquenal evolutivo del Comité Ejecutivo del Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños: “Aumento de la cooperación y facilitación en relación con la movilidad humana, incluidos la migración, los desplazamientos y la reubicación planificada” (FCCC/SB/2017/1/Add.1, anexo).

⁴¹² OIM, “Glosario de la OIM sobre la migración” (véase la nota 411 *supra*).

⁴¹³ Para ver una reseña bibliográfica, puede consultarse Serdeczny, *What Does It Mean to “Address Displacement” under the UNFCCC?* (véase la nota 398 *supra*), págs. 13 a 18.

⁴¹⁴ Véase, por ejemplo, United Nations Development Programme, *Human Development Report 2009: Overcoming Barriers – Human Mobility and Development* (Basingstoke y Nueva York, Palgrave Macmillan, 2009).

⁴¹⁵ Por ejemplo, la ONU y la Iniciativa Nansen, en colaboración con la OIM, el ACNUR y otras organizaciones, han defendido la integración de las cuestiones de movilidad humana en los

316. En lo que respecta al valor jurídico del término “movilidad humana”, hasta ahora solo se ha incorporado a los instrumentos de derecho indicativo. No es un término jurídico ni tiene un contenido jurídico específico⁴¹⁶. Así pues, no se trata de un concepto ni de un marco jurídico para el análisis, pero vale la pena mencionarlo, ya que se ha utilizado con frecuencia en el contexto de la protección de las personas afectadas por el cambio climático y sus efectos adversos, incluida la elevación del nivel del mar.

III. Panorama de la práctica de los Estados y de las organizaciones y órganos internacionales competentes en relación con la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar

317. Los Estados más afectados por los efectos de la elevación del nivel del mar intentaron por primera vez llamar la atención de la comunidad internacional sobre esta cuestión hace unos 30 años, con la Declaración de Malé sobre el Recalentamiento de la Atmósfera en Todo el Mundo y el Aumento del Nivel del Mar, de 1989⁴¹⁷.

318. Dado que, aunque ya se está produciendo, como demuestran los datos científicos, la elevación del nivel del mar sigue siendo un fenómeno relativamente nuevo y, como ya se ha mencionado, su aceleración tendrá diferentes repercusiones a lo largo del tiempo y en el espacio, muchos Estados parecen estar empezando a planteándose solo ahora las medidas necesarias para proteger a las personas afectadas. Además, algunas de las prácticas emergentes que pueden identificarse no necesariamente se aplican específicamente a la elevación del nivel del mar, ya que pueden utilizarse ante los fenómenos más amplios de los desastres y el cambio climático.

319. Si bien una evaluación preliminar revela que la práctica de los Estados es todavía escasa a nivel mundial, está cada vez más desarrollada en los Estados y regiones que se encuentran más expuestos a la elevación del nivel del mar y que, por ello, ya están sintiendo los efectos de esta en su territorio, como en el caso de los pequeños Estados insulares del Pacífico y en los Estados con zonas costeras bajas.

320. Hay terceros Estados que podrían estar expuestos a un efecto indirecto de los desplazamientos transfronterizos de personas afectadas por los efectos adversos del cambio climático, incluida la elevación del nivel del mar, que también están empezando a adoptar medidas legislativas y de política con objeto de prepararse para esa posibilidad.

321. Las organizaciones internacionales y otros órganos con mandatos vigentes en el ámbito de los derechos humanos, los desplazamientos, la migración, el trabajo, los refugiados, las apatridia, el cambio climático y la financiación han adoptado un enfoque más proactivo para promover instrumentos que permitan a los Estados estar mejor preparados sobre cuestiones relacionadas con los derechos humanos y la

planes nacionales de adaptación. Véase Koko Warner *et al.*, “Integrating human mobility issues within national adaptation plans”, UNU Institute for Environment and Human Security Publication Series, Policy Brief No. 9 (Bonn, Instituto de Medio Ambiente y Seguridad Humana de la Universidad de las Naciones Unidas, 2014).

⁴¹⁶ No obstante, algunos países han adoptado el término en su derecho interno y sus políticas. Véase, por ejemplo, Fiji, “Planned relocation guidelines: a framework to undertake climate change related relocation”, que puede consultarse en <https://cop23.com.fj/wp-content/uploads/2018/12/CC-PRG-BOOKLET-22-1.pdf> (consultado el 20 de febrero de 2022).

⁴¹⁷ A/C.2/44/7, anexo.

movilidad humana ante los desplazamientos provocados por el cambio climático, por ejemplo, como consecuencia de la elevación del nivel del mar.

322. A pesar del apoyo general a la inclusión del subtema de la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar en la labor actual de la Comisión, y tras las peticiones de información que en el capítulo III de sus informes anuales de 2019⁴¹⁸ y 2021⁴¹⁹ dirigía la Comisión a los Estados, las organizaciones internacionales y otros órganos pertinentes, hasta ahora solo se han recibido unas pocas respuestas⁴²⁰. Parece que se necesita más tiempo para que los Estados, las organizaciones internacionales y otros órganos pertinentes proporcionen a la Comisión el material de apoyo necesario para completar su tarea. Por ello, será bienvenida cualquier información adicional, que podría ser objeto de un estudio más detallado en el futuro.

323. Así pues, en las siguientes secciones se presenta un análisis muy preliminar, simplemente ilustrativo y no exhaustivo, de la práctica de los Estados, las organizaciones internacionales y otros órganos pertinentes, sobre la base de las respuestas recibidas y de investigaciones posteriores realizadas a partir de información de acceso público, con el fin de destacar ejemplos de práctica pertinente, alguna no relacionada específicamente con la elevación del nivel del mar que surge en el contexto de la protección de las personas en caso de desastres y ante el cambio climático.

324. Se espera que, en una etapa posterior, a partir de información adicional facilitada por los Estados, las organizaciones internacionales y otros órganos pertinentes, y quizá de un memorando de la Secretaría o documentos con información complementaria presentados por los miembros del Grupo de Estudio, se pueda llevar a cabo un análisis más detallado de la práctica emergente con respecto a la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar.

325. Por lo tanto, en las siguientes secciones figuran algunos ejemplos de práctica de Estados que se han visto afectados directa o indirectamente, así como de organizaciones internacionales y otros órganos pertinentes, con los que se pretende destacar la práctica emergente que resulte pertinente desde el punto de vista de la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar.

A. Práctica estatal relativa a la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar

326. En la presente sección se ofrecen ejemplos de pequeños Estados insulares directamente afectados por la elevación del nivel del mar, de Estados con zonas costeras bajas y de terceros Estados que podrían verse indirectamente afectados por desplazamientos de personas provocados por la elevación del nivel del mar.

⁴¹⁸ A/74/10, párrs. 31 a 33.

⁴¹⁹ A/76/10, párr. 26.

⁴²⁰ Se ha recibido información de Bélgica (23 de diciembre de 2021), Fiji (en nombre de los miembros del Foro de las Islas del Pacífico, es decir, Australia, Fiji, Kiribati, Islas Marshall, Micronesia (Estados Federados de), Nauru, Nueva Zelanda, Palau, Papua Nueva Guinea, Samoa, Islas Salomón, Tonga, Tuvalu y Vanuatu) (31 de diciembre de 2021), Liechtenstein (12 de octubre de 2021), Marruecos (22 de diciembre de 2021), la Federación de Rusia (17 de diciembre de 2020) y Tuvalu (en nombre de los miembros del Foro de las Islas del Pacífico) (30 de diciembre de 2019), así como de la CEPAL (3 de enero de 2022), la FAO (30 de diciembre de 2021), la OMI (11 de octubre de 2021), el PNUMA (6 de diciembre de 2021) y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (30 de diciembre de 2021). La información facilitada puede consultarse en https://legal.un.org/ilc/guide/8_9.shtml#govcoms.

1. Práctica de los pequeños Estados insulares

327. La información presentada por Fiji en nombre del Foro de las Islas del Pacífico⁴²¹, una organización internacional compuesta por 18 Estados y territorios⁴²², contiene aportaciones de miembros individuales del Foro y de organizaciones regionales relevantes. Aunque no es exhaustiva, esta información sirve para “mostrar ejemplos de práctica nacional y supranacional de toda la región”. La información proporcionada es representativa de la práctica nacional y de las posturas de los miembros individuales del Foro, y no refleja una posición colectiva de este, a menos que se indique lo contrario.

328. Según la información facilitada, los miembros del Foro han estado en la vanguardia en cuestiones como la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar con medidas destinadas a hacer frente a los efectos del cambio climático y aumentar la resiliencia ante los desastres. Estados como Kiribati, las Islas Marshall y Tuvalu “están adoptando medidas urgentes para proteger a su población, que vive a diario la realidad del cambio climático”.

329. Más recientemente, los líderes de los miembros del Foro han preparado y respaldado varias declaraciones relativas al cambio climático y a los efectos de la elevación del nivel del mar, como la Declaración de Boe sobre Seguridad Regional (2018) y la Declaración de Kainaki II para una Acción Urgente e Inmediata contra el Cambio Climático (2019)⁴²³. En 2021, los líderes aprobaron la Declaración sobre la Preservación de las Zonas Marítimas ante la Elevación del Nivel del Mar derivada del Cambio Climático, reconociendo “las amenazas del cambio climático y la elevación del nivel del mar como el problema definitorio que pone en peligro los medios de vida y el bienestar de nuestros pueblos y socava la plena realización de un futuro pacífico, seguro y sostenible para nuestra región”.

330. El subtema de la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar es una “cuestión compleja de vital importancia para los miembros del Foro y toda la comunidad mundial”, y “se necesita más tiempo para tratar los problemas”. Para los miembros del Foro, el examen del subtema debe estar “guiado e informado

⁴²¹ La información presentada por Fiji (en nombre de los miembros del Foro de las Islas del Pacífico) va acompañada de documentos de referencia complementarios, que pueden consultarse en https://legal.un.org/ilc/guide/8_9.shtml#govcoms.

⁴²² Australia, Islas Cook, Fiji, Polinesia Francesa, Kiribati, Islas Marshall, Micronesia (Estados Federados de), Nauru, Nueva Caledonia, Nueva Zelanda, Niue, Palau, Papua Nueva Guinea, Samoa, Islas Salomón, Tonga, Tuvalu y Vanuatu.

⁴²³ Véase también, por ejemplo: Foro de las Islas del Pacífico, “Our Sea of Islands, Our Livelihoods, Our Oceania”: Framework for a Pacific Oceanscape - A Catalyst for Implementation of Ocean Policy, noviembre de 2010, que puede consultarse en <https://library.sprep.org/sites/default/files/684.pdf>; Declaración de Palau: “The Ocean: Life and Future – Charting a Course to Sustainability” (El océano: vida y futuro - Trazando un rumbo a la sostenibilidad), aprobada por los líderes del Foro de las Islas del Pacífico en su 45ª reunión, celebrada en julio de 2014, que puede consultarse en https://www.forumsec.org/wp-content/uploads/2017/11/2014-Forum-Communique_-Koror_-Palau_-29-31-July.pdf; Declaración de Taputapuātea sobre el cambio climático, aprobada por el Grupo de Líderes Polinesios el 16 de julio de 2015, que puede consultarse en <https://www.samoagovt.ws/wp-content/uploads/2015/07/The-Polynesian-P.A.C.T.pdf>; Compromiso de Delap: Securing our common wealth of oceans – Reshaping the future to take control of the fisheries (Asegurar la riqueza común de los océanos reconfigurando el futuro para controlar las pesquerías), aprobado por los representantes de ocho Estados insulares del Pacífico el 2 de marzo de 2018, que puede consultarse en https://www.pnatuna.com/sites/default/files/Delap%20Commitment_2nd%20PNA%20Leaders%20Summit.pdf, y comunicado de la 50ª reunión de Líderes del Foro de las Islas del Pacífico, celebrada en Funafuti, Tuvalu, del 13 al 16 de agosto de 2019, que puede consultarse en <https://www.forumsec.org/2019/08/19/fiftieth-pacific-islands-forum-tuvalu-13-16-august-2019/>.

por los principios y normas de derecho internacional aplicables y los marcos y normas internacionales competentes para abordar la necesidad de una respuesta efectiva ante las amenazas urgentes que plantea la elevación del nivel del mar”.

331. A continuación se ofrece un breve resumen de la información presentada por Fiji a la Comisión en nombre de los miembros del Foro de las Islas del Pacífico, con respecto a la legislación, las políticas y las estrategias regionales y nacionales relativas a la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar:

a) Para los Estados Federados de Micronesia, es prioritario ayudar a su población a permanecer en las islas, en sus hogares. Su objetivo es prevenir la migración ambiental mediante estrategias de adaptación, para lo cual es necesaria la coordinación entre actores nacionales, estatales y locales, así como entre múltiples sectores. La Constitución consagra el derecho de la población a migrar dentro de las fronteras del Estado, un derecho que es fundamental ante los desplazamientos provocados por los efectos del cambio climático, incluidas la elevación del nivel del mar y la inundación de atolones y zonas bajas;

b) Fiji ha puesto en marcha varias políticas y marcos para hacer frente a los efectos adversos del cambio climático, incluida la elevación del nivel del mar, en relación con el posible desplazamiento de personas y comunidades. La Política Nacional de Cambio Climático 2018-2030, resumida en la Ley sobre el Cambio Climático (2021), incluye estrategias para reducir el impacto relacionado con el cambio climático en el bienestar humano y la soberanía nacional a través de una sólida línea de actuación regional e internacional. Para Fiji, la movilidad humana es una cuestión prioritaria que incide en la seguridad humana y en la seguridad nacional. Concede especial importancia a la necesidad de contar con marcos jurídicos, políticas y estrategias que permitan gestionar los desplazamientos provocados por el clima y los desastres para proteger los derechos humanos y reducir los riesgos a largo plazo, a través de la reubicación planificada, la dotación de recursos pertinentes y las políticas y estrategias nacionales como forma de adaptación. Con respecto a las cuestiones relativas a la migración transfronteriza, el Pacto Mundial para la Migración se considera una guía útil. Fiji también ha elaborado unas directrices sobre los desplazamientos en el contexto del cambio climático y los desastres, además de un plan nacional de adaptación para abordar el cambio climático en relación con la elevación del nivel del mar y la reubicación de las comunidades afectadas. Es fundamental redoblar los esfuerzos para preservar la cultura y los conocimientos tradicionales y asegurar su aprovechamiento. En el caso de Fiji, la reubicación es probablemente el paso más drástico de los que se pueden dar, ya que las personas rara vez quieren irse del lugar en el que han crecido y que les ha proporcionado el sustento. No obstante, si los riesgos son demasiado grandes y no solo repercuten en los medios de vida, sino en la propia existencia de las comunidades, la reubicación es una opción prudente. En total, en Fiji se han reubicado cuatro comunidades locales y se ha previsto la reubicación de otras 80 debido a la elevación del nivel del mar y otros efectos adversos del cambio climático. En el caso del desplazamiento y la reubicación de personas dentro de un Estado, hay que proteger los derechos humanos y garantizar la seguridad de las personas afectadas cuando se trasladen a nuevas comunidades en las que puedan surgir problemas sociales y producirse conflictos si los recursos son limitados. Fiji presentó las primeras directrices nacionales de reubicación planificada en 2018, en el 24º período de sesiones de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Las directrices proporcionan un marco para un enfoque basado en los derechos humanos en relación con los procesos de reubicación, en particular con respecto a los grupos vulnerables;

c) En Palau, el plan de acción de la política nacional sobre el cambio climático se centra, entre otras cosas, en el fortalecimiento de la resiliencia de las comunidades vulnerables a través de una financiación innovadora para la reubicación y la incorporación de medidas de defensa contra el cambio climático, y en el establecimiento de programas de reubicación, desplazamiento y apoyo de emergencia para los miembros vulnerables de la sociedad. Debido a la elevación del nivel del mar causada por el cambio climático se ha hecho necesario tomar medidas urgentes para proteger el acceso a los servicios de salud y hay planes para reubicar un hospital nacional;

d) En Papua Nueva Guinea, los habitantes de las Islas Carteret, en la región autónoma de Bougainville, han sido reubicados debido a la elevación del nivel del mar;

e) En las Islas Marshall, el Plan Estratégico Nacional 2020-2030 establece los siguientes principios clave que sustentan el enfoque del Estado con respecto a la adaptación al cambio climático: el derecho a quedarse, el imperativo de la resiliencia, la adaptación integrada, el principio de “el conocimiento primero”, el fortalecimiento de la capacidad de adaptación, el consenso y la inclusión, y la tecnología y la tradición;

f) En Samoa, el “Informe sobre el Estado de los Derechos Humanos de 2017” se centró en los efectos del cambio climático en el pleno disfrute de los derechos humanos, incluidos los efectos de la elevación del nivel del mar. Se destacó la perspectiva de los derechos humanos con respecto a las repercusiones del cambio climático y se examinó cómo podría adoptar el Gobierno un enfoque basado en los derechos humanos en las políticas relativas al cambio climático;

g) En Tuvalu, la política nacional sobre el cambio climático (2012-2021) incluye como estrategia el desarrollo de un plan de migración y reasentamiento ante el cambio climático para cada isla en caso de que los efectos del cambio climático conduzcan al peor escenario posible.

332. En el debate celebrado en la Sexta Comisión en 2021, Tuvalu afirmó además que, “[s]i bien varios instrumentos jurídicos internacionales, y publicaciones, así como una parte de la jurisprudencia sobre derechos humanos, abordan la situación y la condición de los refugiados y los apátridas, el derecho internacional no se aplica de forma explícita a los desplazados por la elevación del nivel del mar. Los derechos humanos de esas personas deben protegerse”⁴²⁴.

333. En el mismo debate, las Islas Salomón añadieron que también era importante que los Estados tuvieran en cuenta “los principios de reducción del riesgo de desastres al adoptar medidas en el contexto de la elevación del nivel del mar, como las medidas para ayudar a las poblaciones a permanecer en el lugar que ocupan o para evacuarlas y reubicarlas. A ese respecto, la delegación de las Islas Salomón alienta al Grupo de Estudio a que en su labor examine los numerosos marcos internacionales que incorporan esos principios”⁴²⁵.

2. Práctica de los Estados con zonas costeras bajas

334. En la información que facilitaron a la Comisión, Bélgica y Marruecos describen, entre otras cosas, las medidas que han adoptado para la protección de sus zonas costeras.

335. En otras fuentes de acceso público, que aquí se citan con fines ilustrativos, se enumeran medidas relativas a la adaptación frente a las inundaciones y a la restricción

⁴²⁴ Tuvalu (A/C.6/76/SR.23, párr. 5).

⁴²⁵ Islas Salomón (A/C.6/76/SR.22, párr. 80).

de la urbanización de las costas en Estados con zonas costeras bajas, como los Países Bajos⁴²⁶, Indonesia, Tailandia⁴²⁷, los Estados Unidos⁴²⁸, el Reino Unido⁴²⁹, Sudáfrica⁴³⁰ y Francia⁴³¹. Singapur ha adoptado estrategias de recuperación de tierras y ha construido diques y muros de piedra, además de preparar un plan nacional para combatir los efectos de la elevación del nivel del mar⁴³².

336. El caso de Bangladesh ofrece un ejemplo de enfoque basado en los derechos en relación con los desplazamientos internos en el contexto de los desastres y el cambio climático. En Bangladesh, se prevé que la elevación del nivel del mar causada por el cambio climático haya cubierto hasta el 13 % de las tierras costeras antes de 2080. En diciembre de 2020 se adoptó una estrategia nacional sobre la gestión de los desplazamientos internos en el contexto de los desastres y el cambio climático⁴³³. En esta estrategia, se reconocía que el principal factor causante de desplazamientos en las regiones costeras eran las mareas altas, cada vez mayores, que provocaban inundaciones. En la estrategia nacional se propone un enfoque basado en los derechos con tres vertientes: a) prevención y preparación (reducción de riesgos); b) protección durante los desplazamientos, y c) soluciones duraderas.

3. Práctica de terceros Estados

337. En la información que facilitó a la Comisión, la Federación de Rusia afirmaba lo siguiente:

Los intereses de la Federación de Rusia en relación con el cambio climático no se limitan a su territorio, sino que son de carácter global. Eso se debe tanto a la naturaleza global del cambio climático como a la necesidad de tener en cuenta en las relaciones internacionales la diversidad de las repercusiones del clima y las consecuencias del cambio climático en las diferentes regiones de la Tierra. A la hora de establecer políticas sobre el clima, no solo hay que tener en cuenta las repercusiones directas, sino también las indirectas y las de largo alcance que tendrá el cambio climático en el medio natural, la economía, la población en general y sus diversos grupos sociales. Entre las repercusiones indirectas del cambio climático se encuentran la incidencia en los patrones de migración como resultado de la redistribución global de los recursos naturales, incluidos los

⁴²⁶ Louise Miner y Jeremy Wilks, “Rising sea levels: how the Netherlands found ways of working with the environment”, Euronews, 25 de febrero de 2020, y Grupo de Liderazgo Climático de Ciudades C40, “Guías de buenas prácticas C40: Rotterdam – Estrategia de adaptación al cambio climático”, febrero de 2016.

⁴²⁷ Robert Muggah, “The world’s coastal cities are going under: here's how some are fighting back”, Foro Económico Mundial, 16 de enero de 2019.

⁴²⁸ C40 Cities Climate Leadership Group, “Aumento del nivel del mar e inundaciones costeras: un resumen de la investigación *El futuro que no queremos* sobre el impacto del cambio climático en los niveles del mar”. Puede consultarse en <https://www.c40.org/other/the-future-we-don-t-want-staying-afloat-the-urban-response-to-sea-level-rise> (consultado el 20 de febrero de 2022).

⁴²⁹ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Responding to Rising Seas: OECD Country Approaches to Tackling Climate Risks* (París, OECD Publishing, 2019).

⁴³⁰ Sally Brown, “African countries aren’t doing enough to prepare for rising sea levels”, The Conversation, 16 de septiembre de 2018.

⁴³¹ OCDE, *Responding to Rising Seas* (véase la nota 429 *supra*).

⁴³² Audrey Tan, “Singapore to boost climate change defences”, The Straits Times, 8 de enero de 2018, que puede consultarse en <https://www.straitstimes.com/singapore/environment/spore-to-boost-climate-change-defences> (consultado el 20 de febrero de 2022), y Singapur, Secretaría Nacional sobre el Cambio Climático, “Impact of climate change and adaptation measures”, puede consultarse en <https://www.nccs.gov.sg/faqs/impact-of-climate-change-and-adaptation-measures/> (consultado el 20 de febrero de 2022).

⁴³³ Véase <http://www.rmmru.org/newsite/wp-content/uploads/2020/02/NSMDCIID.pdf> (consultado el 20 de febrero de 2022).

alimentos y el agua, y el deterioro del confort relativo de los hábitats humanos en algunas regiones de la Federación de Rusia y otras zonas”⁴³⁴.

338. La Federación de Rusia declaró además que la definición de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951, “no permite hasta la fecha reconocer como refugiadas a las personas afectadas por la elevación del nivel del mar” y que en el territorio de Rusia puede proporcionarse asistencia “en forma de asilo temporal por motivos humanitarios... pero solo si se establece que existe una amenaza real para la vida de esas personas debido a una emergencia natural. No hemos podido encontrar pruebas de la práctica de la Federación de Rusia que permitieran establecer si la elevación del nivel del mar y sus consecuencias se considerarían como una emergencia de este tipo”⁴³⁵.

339. En la comunicación que envió a la Comisión, Liechtenstein afirmó que “el derecho a la libre determinación desempeña un papel fundamental para la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar, así como de la condición de Estado”. Recordó que en el artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se establece el derecho de todos los pueblos a la libre determinación y que, en virtud de ese derecho, establecen libremente su condición política y proveen a su desarrollo económico, social y cultural⁴³⁶.

340. La comunicación remitida por Fiji en nombre del Foro de las Islas del Pacífico contiene información acerca de medidas adoptadas por terceros Estados con respecto a los pequeños Estados insulares en desarrollo que podrían ser relevantes para la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar.

341. Según esa información, los Estados Federados de Micronesia, las Islas Marshall y Palau son partes en convenios de libre asociación con los Estados Unidos⁴³⁷. Los convenios facilitan a los ciudadanos de esos tres Estados partes la entrada y el establecimiento de residencia en los Estados Unidos en calidad de no inmigrantes, entre otras cosas en virtud de la exención de requisitos de visado y certificado laboral. Los convenios de libre asociación no otorgan el derecho a establecer la residencia necesaria para la naturalización ni a solicitar prestaciones para familiares que no sean ciudadanos, aunque no impiden a los ciudadanos de los Estados partes ejercer esos derechos en virtud de la Ley de Inmigración y Nacionalidad de los Estados Unidos.

342. Debido a esos convenios, la emigración a los Estados Unidos desde los Estados partes es continua. Los Estados Federados de Micronesia informan de que este movimiento se debe principalmente a “razones de educación, empleo y salud” más que motivos relacionados con el clima, pero que eso “probablemente cambiará en un futuro próximo, y pasarán a deberse principalmente a cuestiones climáticas, especialmente desde los atolones y las islas bajas de los tres Estados [partes en los pactos] (de hecho, ya hay pruebas de que está ocurriendo en el caso de los ciudadanos de [las Islas Marshall] a un ritmo acelerado)”.

343. Los pactos permiten a los ciudadanos de los Estados Federados de Micronesia, las Islas Marshall y Palau adquirir de forma indefinida la condición de residentes no inmigrantes y no ciudadanos, sin necesidad de visado ni de ningún otro documento de inmigración similar: sólo requieren un pasaporte expedido por el Estado parte correspondiente para entrar en los Estados Unidos. Esta condición les permite conservar su ciudadanía original mientras permanecen en los Estados Unidos indefinidamente. También les permite, entre otras cosas, conseguir un empleo

⁴³⁴ Comunicación de la Federación de Rusia.

⁴³⁵ *Ibid.*

⁴³⁶ Comunicación de Liechtenstein.

⁴³⁷ Véase <https://www.doi.gov/oia/compacts-of-free-association>.

remunerado, buscar oportunidades de formación y utilizar los servicios médicos y de salud mientras se encuentren en los Estados Unidos.

344. Según información de acceso público, terceros Estados que podrían estar expuestos a un efecto indirecto por el desplazamiento y la migración de personas afectadas por la elevación del nivel del mar han empezado a adoptar medidas jurídicas o de política con objeto de prepararse para esa posibilidad. Esas medidas tienen que ver, por ejemplo, con la adopción de procedimientos para un régimen de protección temporal y visados humanitarios, y la inclusión de categorías de migrantes por motivos ambientales o similares en la legislación nacional relativa a la inmigración y el asilo.

345. En los Estados Unidos, la Casa Blanca publicó en octubre de 2021 un informe sobre las repercusiones del cambio climático en la migración⁴³⁸. Si bien en el informe se reconoce que los desplazamientos internos relacionados con el cambio climático son un riesgo presente y futuro para la seguridad de los Estados Unidos, el informe se centra en la migración internacional relacionada con el cambio climático. Se señala que la política de los Estados Unidos puede contribuir a apoyar la seguridad humana basándose en la ayuda exterior existente para revisar y desarrollar mecanismos jurídicos destinados a apoyar a las personas que migran. Tras un análisis de los instrumentos jurídicos existentes en el ámbito internacional, regional y nacional, en el informe se llega a la conclusión de que será vital ampliar el acceso a la protección, entre otras vías adoptando medidas de alcance nacional, como la concesión del “estatus de protección temporal” en los Estados Unidos.

346. En países como Nueva Zelandia se ha planteado la creación de una categoría de visado humanitario para ayudar a reubicar a personas de los países del Pacífico desplazadas por los efectos del cambio climático, incluida la elevación del nivel del mar⁴³⁹.

347. En Suecia, la Ley de Extranjería (2005)⁴⁴⁰ es aplicable a “refugiados y personas que por otros motivos necesitan protección”. Esta última categoría comprende a los extranjeros que, en circunstancias que quedan fuera del ámbito del asilo o de la protección subsidiaria, se encuentran fuera de su país de origen porque: a) necesitan protección a causa de un conflicto armado externo o interno o, a causa de otros conflictos graves en su país de origen, sienten un temor fundado de ser sometidos a abusos graves, o b) no pueden regresar a su país de origen a causa de un desastre ecológico. Estas personas necesitadas de protección y sus familiares tienen derecho a un permiso de residencia⁴⁴¹.

⁴³⁸ Puede consultarse en <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Report-on-the-Impact-of-Climate-Change-on-Migration.pdf>.

⁴³⁹ Lin Taylor, “New Zealand considers visa for climate ‘refugees’ from Pacific islands”, Reuters, 17 de noviembre de 2017. Ya se habían concedido visados de residencia por razones humanitarias debido a los efectos del cambio climático en el país de origen: véase Tribunal de Inmigración y Protección, *AD (Tuvalu)*, causa núm. [2014] NZIPT 501370-371, decisión, 4 de junio de 2014, que puede consultarse en https://www.refworld.org/cases,NZ_IPT,585152d14.html (consultado el 20 de febrero de 2022).

⁴⁴⁰ Véase https://www.government.se/contentassets/784b3d7be3a54a0185f284bbb2683055/aliens-act-2005_716.pdf (consultado el 20 de febrero de 2022).

⁴⁴¹ Véase Jane McAdam, *Climate Change Displacement and International Law: Complementary Protection Standards* (Ginebra, ACNUR, 2011).

B. Práctica de organizaciones y órganos internacionales competentes en relación con la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar

348. Algunas organizaciones internacionales y otros órganos han desarrollado una serie de prácticas pertinentes para la protección de las personas afectadas por los desastres y el cambio climático, incluida la elevación del nivel del mar, especialmente en el último decenio. En este apartado se añaden algunos ejemplos a los ya mencionados anteriormente, en particular en la sección II.

349. Hasta el momento, la Comisión ha recibido comunicaciones en las que se menciona esa práctica del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

350. A continuación, se presenta una investigación preliminar, basada en documentos de acceso público, para ilustrar la práctica que podría ser relevante de los órganos y organismos de las Naciones Unidas, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), el ACNUR, la OIM, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Equipo de Tareas sobre los Desplazamientos, la Plataforma sobre el Desplazamiento por Desastres, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, el Banco Mundial y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Según la investigación preliminar, estas organizaciones y órganos han ido integrando en sus respectivas políticas la cuestión del cambio climático, incluida la elevación del nivel del mar, y sus repercusiones en la protección de las personas.

1. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

351. En la información facilitada por el PNUMA se ofrecen ejemplos pertinentes de legislación, políticas y estrategias regionales y nacionales con respecto a la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar. Se incluyen ejemplos de instrumentos de la región del Pacífico, así como legislación, políticas y estrategias nacionales de varios Estados del Caribe, el Pacífico y el Índico. Según el PNUMA, el objetivo de muchos de estos instrumentos es aumentar la resiliencia de las personas y las comunidades frente a la elevación del nivel del mar, prevenir los desplazamientos en la medida de lo posible y, en algunos casos, establecer un marco con miras a que se respeten, protejan y garanticen los derechos de los desplazados en las diferentes etapas de los desplazamientos y durante la búsqueda de soluciones duraderas.

2. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

352. En su comunicación, la FAO hace referencia a su estrategia de 2017 sobre el cambio climático, en la que se reconoce que los cambios biofísicos, incluida la elevación del nivel del mar, afectan a la situación socioeconómica del sector de la pesca y la acuicultura en muchas partes del mundo. También inciden en los niveles de pobreza e inseguridad alimentaria en zonas que dependen del pescado y los productos pesqueros, así como en la gobernanza y la gestión del sector y en las sociedades. Estos cambios están teniendo serias repercusiones en las comunidades que viven de la pesca y la acuicultura y en los ecosistemas de los que dependen, sobre todo en las regiones tropicales, incluidas las afectadas por la elevación del nivel del mar.

353. La FAO recuerda que tiene el mandato de ayudar a los Estados miembros a hacer frente a los efectos biofísicos del cambio climático, incluida la elevación del nivel del mar, a través de proyectos y programas de asistencia técnica, también mediante

legislación, políticas y estrategias regionales y nacionales para garantizar la seguridad alimentaria y la nutrición de las personas afectadas, en particular los miembros marginados y vulnerables de la comunidad.

3. Naciones Unidas

354. En esta sección se presenta brevemente práctica derivada de tratados depositados ante el Secretario General o registrados en la Secretaría, así como de resoluciones y decisiones de la Asamblea General y algunos de sus órganos —como el Proceso Abierto de Consultas Oficiosas de las Naciones Unidas sobre los Océanos y el Derecho del Mar—, el Consejo de Seguridad, el Consejo de Derechos Humanos y sus procedimientos especiales, y los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos.

Tratados depositados o registrados en las Naciones Unidas

355. Entre los tratados depositados o registrados en las Naciones Unidas no se encontró ninguno relacionado específicamente con la protección de las personas ante los efectos de elevación del nivel del mar. No obstante, hay acuerdos en que se prevé la reubicación de personas en situaciones de emergencia⁴⁴². Concretamente, se contempla la posibilidad de reubicar a personas, incluso como refugiadas, aunque tampoco en este caso en el contexto específico de las consecuencias de la elevación del nivel del mar.

356. También hay varios acuerdos que tratan sobre mecanismos específicos de repatriación, que tampoco están relacionados específicamente con las personas afectadas por la elevación del nivel del mar, pero que en cualquier caso podrían ser relevantes como práctica análoga⁴⁴³.

⁴⁴² Véase, por ejemplo, el Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América sobre Cooperación en Casos de Desastres Naturales (Ciudad de México, 15 de enero de 1980; Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1241, núm. 20171, pág. 207, en especial pág. 211), que prevé la creación de un comité consultivo sobre desastres naturales, con representantes de México y los Estados Unidos, cuyo mandato (art. II) incluiría el intercambio de información sobre técnicas de evacuación y reubicación de personas en condiciones de emergencia (aunque no estén relacionadas de manera específica o expresa con la elevación del nivel del mar). Otro ejemplo, esta vez un acto con respecto a un tratado, es el de la notificación efectuada por Brasil en virtud del artículo 1 B) 2) de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, que dice lo siguiente (Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1558, núm. 2545, pág. 370): “En virtud del Decreto 98.602, de 19 de diciembre de 1989, el Presidente de la República anuló la cláusula de restricción geográfica del apartado B.1 a) del artículo 1 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados celebrada en Ginebra el 20 de junio de 1951. Como Su Excelencia sabe, esa cláusula hizo que la Convención resultara inaplicable en el Brasil en el caso de los refugiados de origen no europeo, que actualmente constituyen casi la totalidad de los solicitantes de refugio. Mientras la cláusula estuvo en vigor, los refugiados no europeos podían entrar en el Brasil en régimen de tránsito, aunque, en la práctica, se les permitía trabajar y permanecer en el territorio nacional hasta su reubicación en otro país, e incluso se les permitía establecerse de forma permanente en el Brasil siempre que el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados hubiera presentado una solicitud en ese sentido. La anulación de la cláusula de restricción geográfica hace posible que, a partir de ahora, el Gobierno del Brasil pueda reconocer oficialmente a esos refugiados y permite que la aplicación de este instrumento internacional en el Brasil sea plenamente conforme con el artículo 48, apartado X, de la nueva Constitución, que establece la concesión de asilo político como uno de los principios de la política exterior del Brasil”.

⁴⁴³ Véase, por ejemplo: Tripartite Agreement for the voluntary repatriation of the Surinamese refugees, between France, Suriname and UNHCR (Paramaribo, 25 de agosto de 1998), Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1512, núm. 26128, pág. 69; Agreement concerning migration and settlement, between Japan and Brazil (Río de Janeiro, 14 de noviembre de 1960), *ibid.*, vol. 518, núm. 7491, pág. 61; Convention (with Final Protocol) concerning the reciprocal grant of

Asamblea General

357. En varias resoluciones de la Asamblea General se hace referencia al hecho de que la elevación del nivel del mar es una consecuencia del cambio climático o se vincula el fenómeno a las diversas amenazas que plantea, por ejemplo, para los pequeños Estados insulares en desarrollo y la biodiversidad.

358. En la resolución 44/206 del 22 de diciembre de 1989⁴⁴⁴, relativa a los posibles efectos adversos del ascenso del nivel del mar sobre las islas y las zonas costeras, especialmente las zonas costeras bajas, la Asamblea General instó a la comunidad internacional a que prestara apoyo eficaz y oportuno a los países afectados por la elevación del nivel del mar, especialmente a los países en desarrollo, en sus esfuerzos por elaborar estrategias encaminadas a protegerse a sí mismos y a sus vulnerables ecosistemas marinos naturales de la amenaza particular de la elevación del nivel del mar causada por el cambio climático.

359. En la resolución 70/1 de la Asamblea General, de 25 de septiembre de 2015⁴⁴⁵, en virtud de la cual la Asamblea aprobó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, se destacó que el aumento de la temperatura global, la elevación del nivel del mar, la acidificación de los océanos y otros efectos del cambio climático estaban afectando gravemente a las zonas costeras y los países costeros de baja altitud, incluidos numerosos países menos adelantados y pequeños Estados insulares en desarrollo.

assistance to distressed persons, between Sweden, Denmark, Finland, Iceland and Norway (Estocolmo, 9 de enero de 1951), *ibid.*, vol. 197, núm. 2647, pág. 377, y Fourth ACP-EEC Convention (with protocols, final act, exchange of letters, minutes of signature, declaration of signature dated 19 December 1990 and memorandum of rectification dated 22 November 1990) (Lomé, 15 de diciembre de 1989), *ibid.*, vol. 1924, núm. 32847, pág. 3. En particular, según el artículo 255, párrs. 1 y 2 de este último Convenio: “1. Podrán concederse ayudas a los Estados [de África, el Caribe y el Pacífico] que acojan a refugiados o repatriados para atender las necesidades agudas no cubiertas por las ayudas de emergencia, así como para la realización a más largo plazo de proyectos y programas de acción que tengan como objetivo la autosuficiencia y la integración o la reintegración de esos grupos de población. 2. Podrán decidirse ayudas similares a las contempladas en el apartado 1 para facilitar la integración o la reintegración voluntarias de aquellas personas que hubieran tenido que abandonar su domicilio a causa de algún conflicto o de alguna catástrofe natural. Para la aplicación de la presente disposición se tomarán en consideración todos los factores que hayan originado el citado desplazamiento, así como los deseos de la población afectada y las responsabilidades del gobierno en lo que atañe a la satisfacción de las necesidades de su población”. Según el artículo 257 del mismo Convenio: “Las acciones posteriores a la fase de emergencia destinadas a la rehabilitación material y social necesaria como consecuencia de calamidades naturales o de circunstancias extraordinarias con efectos comparables podrán ser financiadas por la Comunidad con arreglo al Convenio. Las necesidades posteriores a la fase de emergencia podrán cubrirse por otros medios, y en particular con los fondos de contrapartida generados por los instrumentos de la Comunidad, la dotación especial para los refugiados, repatriados y personas desplazadas, los programas indicativos nacionales o regionales o alguna combinación de esos diversos elementos”. En el anexo LII del mismo Convenio, titulado “Declaración común ad artículo 255”: “Las Partes Contratantes acuerdan que se concederá una atención especial a los siguientes puntos para la aplicación del artículo 255: i) los proyectos que faciliten la repatriación y la reintegración voluntarias de los refugiados; ii) la identidad cultural de los refugiados en los países de acogida, así como la de las personas desplazadas dentro de su propio país; iii) las necesidades de las mujeres, de los niños, de los ancianos o de los minusválidos que existan entre los refugiados o las personas desplazadas; iv) la sensibilización ante el hecho de que las ayudas en concepto del artículo 255 pueden contribuir a responder a las necesidades de desarrollo a largo plazo de los refugiados, de los repatriados y de las personas desplazadas, así como de las poblaciones en las zonas de acogida; v) el refuerzo de la coordinación entre los Estados [de África, el Caribe y el Pacífico], la Comisión y otros organismos para la ejecución de dichos proyectos”.

⁴⁴⁴ Resolución 44/206 de la Asamblea General, párr. 2.

⁴⁴⁵ Resolución 70/1 de la Asamblea General, párr. 14.

360. Otro ejemplo relevante es la resolución [66/288](#), de 27 de julio de 2012⁴⁴⁶, en la que la Asamblea General hizo suyo el documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, titulado “El futuro que queremos”. En el documento final, la Conferencia observa “que el aumento del nivel del mar y la erosión costera suponen una seria amenaza para muchas regiones costeras e islas, en particular en los países en desarrollo” y exhorta “a la comunidad internacional a que aumente sus esfuerzos por hacer frente a esos problemas”. La Conferencia observa además que “[e]l aumento del nivel del mar y otros efectos adversos del cambio climático siguen representando un riesgo significativo para los pequeños Estados insulares en desarrollo y sus esfuerzos por lograr el desarrollo sostenible; en muchos casos representan la amenaza más grave para su supervivencia y viabilidad, y en algunos incluso la pérdida de territorio”, y pide “que continúen y aumenten las medidas para prestar asistencia a los pequeños Estados insulares en desarrollo”.

361. Una resolución que establece una relación directa entre la elevación del nivel del mar y la migración es la resolución [73/195](#), de 19 de diciembre de 2018⁴⁴⁷, en que la Asamblea General hizo suyo el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. En el Pacto Mundial, los Estados se comprometen a “[f]ormular estrategias de adaptación y resiliencia a los desastres naturales repentinos y de evolución lenta, los efectos adversos del cambio climático y la degradación ambiental, como la desertificación, la degradación de las tierras, la sequía y la subida del nivel del mar, teniendo en cuenta las posibles consecuencias para la migración, pero reconociendo que es prioritaria la adaptación en el país de origen”. Los Estados intensificarían la cooperación “a fin de encontrar, desarrollar y reforzar 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, como la desertificación, la degradación de la tierra, la sequía y la subida del nivel del mar, incluso 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 él”.

362. También cabe destacar —aunque en el momento de redactarse este informe aún no se había debatido ni aprobado— que Tuvalu propuso un proyecto de resolución a la Asamblea General en julio de 2019 en relación con el tema del programa del desarrollo sostenible con respecto a la protección del clima mundial para las generaciones presentes y futuras. En el proyecto de resolución se incluía una propuesta de desarrollo de un instrumento jurídicamente vinculante que permitiera ofrecer una protección adecuada a las personas desplazadas por los efectos del cambio climático.

Proceso Abierto de Consultas Oficiosas de las Naciones Unidas sobre los Océanos y el Derecho del Mar

363. “El aumento del nivel del mar y sus efectos” fue el tema de la 21ª reunión del Proceso Abierto de Consultas Oficiosas de las Naciones Unidas sobre los Océanos y el Derecho del Mar, que tuvo lugar del 14 al 18 de junio de 2021. El informe sobre la labor del Proceso de Consultas Oficiosas en su 21ª reunión incluye el resumen de los Copresidentes acerca de los debates sobre la elevación del nivel del mar y sus efectos⁴⁴⁸.

⁴⁴⁶ Resolución [66/288](#) de la Asamblea General, anexo, párrs. 165, 178 y 179.

⁴⁴⁷ Resolución [73/195](#) de la Asamblea General, anexo, párrs. 18 i) y 21 h).

⁴⁴⁸ [A/76/171](#).

364. La Asamblea General, en su resolución de 9 de diciembre de 2021⁴⁴⁹, relativa a los océanos y el derecho del mar, ofreció un breve resumen de la reunión y los debates, señalando, entre otras cosas lo siguiente:

... se centraron en las características y el alcance del aumento del nivel del mar, incluida la variabilidad por regiones, y en sus efectos ambientales, sociales y económicos, y... se resaltaron la urgencia de la subida del nivel del mar y los efectos del aumento de la frecuencia de los fenómenos meteorológicos extremos para los pequeños Estados insulares en desarrollo y los Estados ribereños, incluidas las zonas costeras de baja altitud, se examinaron las diversas respuestas de mitigación y adaptación, instándose a que se adoptaran medidas urgentemente y destacando posibles problemas como su costo, las deficiencias de los datos y las dificultades para la modelización y el seguimiento de la subida del nivel del mar, y se hizo hincapié en la importancia de la interfaz ciencia-política y de la cooperación a todos los niveles y con todos los interesados, en la pertinencia de los conocimientos tradicionales y locales, del nexo entre los océanos y el clima y de la dimensión jurídica, al tiempo que las delegaciones aguardaban con interés la oportunidad de participar en los trabajos de los foros pertinentes sobre cuestiones jurídicas relacionadas con el aumento del nivel del mar y no querían prejuzgar esa labor, y en la necesidad de cooperación y coordinación internacionales, creación de capacidad, procesos nacionales de planificación, y financiación.

Consejo de Seguridad

365. El Consejo de Seguridad ha debatido en varias ocasiones y en diferentes formatos si el cambio climático y sus consecuencias pueden considerarse una amenaza para la paz y la seguridad internacionales⁴⁵⁰. Desde 2007, el Consejo de Seguridad ha celebrado debates abiertos y reuniones con arreglo a la fórmula Arria sobre la cuestión del cambio climático y la paz y la seguridad internacionales⁴⁵¹. En el último debate abierto, celebrado el 13 de diciembre de 2021, el Consejo no aprobó finalmente un proyecto de resolución en el que habría expresado “profunda preocupación porque esos efectos [del cambio climático], en particular la pérdida de territorio causada por la elevación del nivel del mar”, pudieran “tener repercusiones para la paz y la seguridad internacionales”⁴⁵².

366. En la reunión celebrada en octubre de 2021 con arreglo a la fórmula Arria acerca de la elevación del nivel del mar y las consecuencias para la paz y la seguridad internacionales⁴⁵³, la nota conceptual distribuida por Viet Nam contenía cinco preguntas para orientar los debates⁴⁵⁴, entre ellas las siguientes:

⁴⁴⁹ Resolución 76/72 de la Asamblea General, párr. 211.

⁴⁵⁰ Véase, por ejemplo, S/PV.8451 (25 de enero de 2019).

⁴⁵¹ Con respecto a los debates abiertos, véanse S/PV.5663 (17 de abril de 2007), S/PV.6587 y S/PV.6587 (Resumption 1) (20 de julio de 2011), S/PV.7499 (30 de julio de 2015), S/PV.8307 (11 de julio de 2018), S/PV/8451 (25 de enero de 2019), S/PV/8864 (23 de septiembre de 2021) y S/PV/8926 (13 de diciembre de 2021). Se celebraron reuniones con arreglo a la fórmula Arria el 15 de febrero de 2013, el 20 de junio de 2015, el 10 de abril de 2017, el 15 de diciembre de 2017, el 22 de abril de 2020 y el 18 de octubre de 2021. Véase <https://www.securitycouncilreport.org/un-security-council-working-methods/arrria-formula-meetings.php?msclid=276251c2afb911ecbb0098022f272058>.

⁴⁵² S/2021/990.

⁴⁵³ Véase <https://media.un.org/en/asset/k1i/k1im1x4i6t>.

⁴⁵⁴ Puede consultarse en https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/upload.teamup.com/908040/IHrZ4x3Q2a7eWfWfWUq5_Concept-20Note-20--20Arria-20on-20Sea-20level-20rise-final.pdf.

a) ¿Cómo pueden comprenderse mejor las vinculaciones existentes entre la inestabilidad, los conflictos y los riesgos climáticos, incluida la elevación del nivel del mar relacionada con el cambio climático?

b) ¿Cuáles son las mejores estrategias y medidas prácticas para abordar eficazmente los riesgos multifacéticos del cambio climático y, en particular, la elevación del nivel del mar, incluidas las relacionadas con la prevención de conflictos y la consolidación de la paz?

c) ¿Cómo se puede dotar de mayor capacidad al sistema de las Naciones Unidas y a otras organizaciones internacionales y regionales para hacer frente a los retos del cambio climático y la elevación del nivel del mar, entre otros medios a través de medidas de adaptación y mitigación y apoyo a los pequeños Estados insulares en desarrollo?

d) ¿Cómo puede el Consejo de Seguridad emplear mejor sus actuales instrumentos y mecanismos para abordar los riesgos que plantea el clima desde el punto de vista de la seguridad, en particular los derivados de la elevación del nivel del mar?

e) ¿Cómo se puede mejorar el acceso de los Estados en desarrollo afectados por el cambio climático y los pequeños Estados insulares en desarrollo al apoyo que necesitan para mitigar estas amenazas?

367. Anteriormente, en abril de 2017, el Consejo de Seguridad había celebrado un debate sobre la elevación del nivel del mar y las consecuencias del cambio climático para la seguridad durante una reunión con arreglo a la fórmula Arria organizada por Ucrania, entonces miembro del Consejo, en cooperación con Alemania, que no era miembro. Durante el debate abierto celebrado en julio de 2015 sobre los retos para la paz y la seguridad a los que se enfrentan los pequeños Estados insulares en desarrollo, el Secretario General señaló que “[l]a elevación del nivel del mar, los moribundos arrecifes de coral y el aumento de la frecuencia y severidad de los desastres naturales contribuyen a empeorar las condiciones que inducen al desplazamiento y la migración de las comunidades”⁴⁵⁵. En una declaración realizada en julio de 2011, el Presidente del Consejo de Seguridad expresó la preocupación del Consejo “por la posibilidad de que la pérdida de territorio de algunos Estados causada por la elevación del nivel del mar repercuta en la seguridad, particularmente en los pequeños Estados insulares de poca altitud”⁴⁵⁶.

Órganos de derechos humanos

368. A partir de 2010, en los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas se observa un notable aumento del número de temas tratados que guardan relación con los derechos humanos y el cambio climático, incluida la elevación del nivel del mar⁴⁵⁷. Tanto en las comunicaciones de los Estados como en los informes u otros

⁴⁵⁵ S/PV.7499.

⁴⁵⁶ S/PRST/2011/15.

⁴⁵⁷ Aunque no se trata de un documento de un órgano de derechos humanos, merece la pena destacar que en *International Migration and Human Rights: Challenges and Opportunities on the Threshold of the 60th Anniversary of the Universal Declaration of Human Rights* (Global Migration Group, 2008), que incluye un prólogo del Secretario General, se ofrece la siguiente definición de migrante por problemas ambientales (en inglés, *environmental migrant*), en la que se distingue entre “migrantes motivados por problemas ambientales” (*environmentally motivated migrants*) y “migrantes forzados por problemas ambientales” (*environmentally forced migrants*) (pág. 9); citando a OIM, “Seminario de expertos: migración y medio ambiente”, *Diálogo Internacional sobre la Migración*, núm. 10 (Ginebra, 2008, pág. 23): “Los migrantes ambientales son personas... que, por razones insoslayables de cambios repentinos o progresivos en el medio ambiente que afectan de forma negativa a su supervivencia o a sus condiciones de vida, se ven obligadas a abandonar su hogar habitual, o deciden hacerlo, ya sea temporal o

documentos publicados por los órganos de derechos humanos, incluidos los informes de los relatores especiales o de los expertos independientes, el objetivo de estas referencias es poner de relieve una serie de consecuencias que puede tener la elevación del nivel del mar, como el riesgo potencial de inundación de las tierras bajas debido a esa elevación⁴⁵⁸, la amenaza que supone para las comunidades locales⁴⁵⁹, los retos en lo que respecta al acceso al agua y al saneamiento y la necesidad de conseguir que el derecho humano al agua sea una realidad tangible⁴⁶⁰, el aumento de la incidencia de las enfermedades⁴⁶¹, el temor a la reubicación forzosa entre las poblaciones afectadas y la necesidad de que el ordenamiento jurídico incluya garantías de que serán debidamente consultadas⁴⁶².

369. En varios documentos del Consejo de Derechos Humanos se describe la elevación del nivel del mar como una causa real de migración o desplazamiento interno. Se ha mencionado esta relación en el contexto del examen periódico universal y otros mecanismos de examen, tanto en documentos preparados por los Estados examinados como en documentos del Consejo⁴⁶³. La Relatora Especial sobre los derechos culturales, Karima Bennoune, destacó esa relación en su informe sobre una visita realizada a Tuvalu, y se remitía a un acuerdo, celebrado en 2001 entre Tuvalu y Nueva Zelanda, por el que se establecía una cuota anual de emigración de tuvaluenses que desearan abandonar su país debido a la elevación del nivel del mar⁴⁶⁴.

370. Más concretamente, en algunos documentos del Consejo de Derechos Humanos se explica que la elevación del nivel del mar provocada por el calentamiento global amenaza la propia existencia de los pequeños Estados insulares, lo que tiene “consecuencias para el derecho a la libre determinación, así como para toda la gama de derechos humanos individuales cuya protección es responsabilidad del Estado”⁴⁶⁵. Además, durante una visita a Maldivas en 2011 para examinar la situación de los desplazados internos como consecuencia del tsunami de 2004 y estudiar cuestiones relacionadas con los riesgos de posibles desplazamientos internos en el futuro, como los ocasionados por el cambio climático, el Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Chaloka Beyani, constató que “el cambio climático y otros factores específicos del entorno insular de baja altitud de Maldivas ya estaban afectando los medios de vida y los derechos de los residentes de muchas islas, incluidos los derechos a la vivienda, al agua potable y a la salud”. El Relator Especial señaló además que “otros factores, como la mayor frecuencia de tormentas e inundaciones, la erosión costera, la salinización, la superpoblación y la amenaza

permanentemente, y se desplazan o bien dentro de su país o bien al extranjero”. Se pueden distinguir dos categorías de migrantes ambientales: [a]) los migrantes motivados por problemas ambientales se definen como aquellos que “prevén lo peor” y se marchan antes de que la degradación ambiental acabe por devastar sus medios de sustento y sus comunidades. Estas personas pueden abandonar un entorno en deterioro que podría recuperarse con una política y un esfuerzo adecuados”. Su desplazamiento puede ser temporal o permanente; [b]) [l]os migrantes forzados por problemas ambientales se definieron como aquellos que “evitan lo peor. Estas personas tienen que marcharse porque han perdido su medio de sustento y su desplazamiento es casi siempre permanente. Entre los ejemplos figuran los desplazamientos o migraciones por el aumento del nivel del mar o por la pérdida de tierra vegetal”.

⁴⁵⁸ Por ejemplo, [CRC/C/ATG/2-4](#), párr. 138.

⁴⁵⁹ Por ejemplo, [A/HRC/WG.6/22/MHL/3](#), párr. 22.

⁴⁶⁰ Por ejemplo, [A/HRC/24/44/Add.2](#), resumen.

⁴⁶¹ Por ejemplo, [A/HRC/24/44/Add.1](#), párr. 48, y [A/HRC/22/43](#), párr. 20.

⁴⁶² Por ejemplo, [CCPR/C/SR.2902](#), párr. 21.

⁴⁶³ Para conocer ejemplos facilitados por los Estados, véanse [A/HRC/WG.6/24/PLW/1](#), [CEDAW/C/MHL/1-3](#) y [A/HRC/WG.6/35/KIR/1](#). Para conocer ejemplos facilitados por el ACNUDH, véanse [A/HRC/WG.6/24/SLB/3](#), [A/HRC/WG.6/35/KIR/2](#) y [A/HRC/WG.6/38/SLB/3](#).

⁴⁶⁴ [A/HRC/46/34/Add.1](#), párr. 8.

⁴⁶⁵ Por ejemplo, [A/HRC/22/43](#), párr. 20.

existencial que supone la elevación del nivel del mar, apuntan a un mayor riesgo de desplazamientos internos en el futuro”⁴⁶⁶.

371. Al comentar en el contexto del examen periódico universal de las Islas Salomón la situación de las personas desplazadas debido a factores climáticos, el ACNUR señaló que, si bien esas personas “no eran “refugiados” en virtud de la Convención de 1951, existían, no obstante, claros vínculos entre la degradación del medio ambiente o el cambio climático y las tensiones sociales y los conflictos”. La experiencia en otros países insulares del Pacífico ha demostrado que los desplazamientos pueden provocar una competencia con la comunidad de acogida y dar lugar a conflictos, a menudo por la tierra o el uso de recursos limitados (como el agua potable). En el peor de los casos, que implica el completo anegamiento por la elevación del nivel del mar, puede producirse un “desplazamiento externo” generalizado y una pérdida de facto o de iure del propio Estado soberano”. Asimismo, el ACNUR reconoció que “el cambio climático planteaba un conjunto singular de problemas para muchos países insulares del Pacífico, incluidas las Islas Salomón, ya que causaba un aumento del nivel del mar, salinización, tormentas cada vez más frecuentes y más fuertes y una mayor variabilidad climática”, y señaló que “[l]a población de una serie de pequeñas islas del país se enfrentaba a un traslado inminente”⁴⁶⁷.

Declaraciones conjuntas, recomendaciones generales, decisiones y observaciones generales de los órganos de tratados de derechos humanos

372. Los órganos de tratados de derechos humanos también se han referido a la relación existente entre el cambio climático y los derechos humanos, concretamente entre la elevación del nivel del mar y la migración. Un ejemplo es la declaración conjunta sobre los derechos humanos y el cambio climático que hicieron el 14 de mayo de 2020 el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de Sus Familiares, el Comité de los Derechos del Niño y el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. En esa declaración, los órganos creados en virtud de tratados ponen de relieve que la elevación del nivel del mar es una causa de migración forzada, y afirman que “[p]or consiguiente, los Estados deben hacer frente a los efectos del cambio climático, la degradación del medio ambiente y los desastres naturales como factores que favorecen la migración y velar por que esos factores no obstaculicen el disfrute de los derechos humanos de los migrantes y sus familias. Además, los Estados deberían ofrecer mecanismos de protección complementaria y modalidades de protección y estancia temporal a los trabajadores migrantes que, tras desplazarse a través de fronteras internacionales en el contexto del cambio climático o de algún desastre, no puedan regresar a sus países”⁴⁶⁸.

373. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer abordó la elevación del nivel del mar en su recomendación general núm. 37 (2018) sobre las dimensiones relacionadas con el género de la reducción del riesgo de desastres en el contexto del cambio climático. Subrayó que, “[e]n los informes que presenten al Comité con arreglo al artículo 18 [de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer], los Estados partes deben tener en cuenta la obligación general de asegurar la igualdad sustantiva entre las mujeres y los hombres en todos los ámbitos de la vida, al igual que las garantías específicas respecto a aquellos derechos contemplados en la Convención que pueden verse especialmente

⁴⁶⁶ A/HRC/19/54, párr. 12.

⁴⁶⁷ A/HRC/WG.6/11/SLB/2, párrs. 56 y 59.

⁴⁶⁸ HRI/2019/1, párrs. 15 y 16.

afectados por el cambio climático y los desastres, incluidos los fenómenos meteorológicos extremos, como las inundaciones y los huracanes, y los fenómenos de evolución lenta”, como el derretimiento de los casquetes polares y de los glaciares, la sequía y la elevación del nivel del mar⁴⁶⁹.

374. Se han presentado dos importantes comunicaciones al Comité de Derechos Humanos con el fin de evaluar los principios aplicables a la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar.

375. En el primer caso, el autor, Ioane Teitiota, alegó que, al trasladarlo a Kiribati, Nueva Zelandia había violado su derecho a la vida en virtud del artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁴⁷⁰. Este caso fue la primera decisión del Comité sobre una comunicación de un individuo que solicitaba asilo por los efectos del cambio climático, en particular los efectos de la elevación del nivel del mar.

376. En la comunicación, el Sr. Teitiota sostuvo, entre otras cosas, que “los efectos del cambio climático y la elevación del nivel del mar lo obligaron a migrar de la isla de Tarawa en Kiribati a Nueva Zelandia”. “La situación en Tarawa” se había vuelto “cada vez más inestable y precaria a raíz de la subida del nivel del mar como consecuencia del calentamiento global”⁴⁷¹. Argumentó que las graves repercusiones del cambio climático en Kiribati hicieron que entraran en juego las obligaciones de no devolución de Nueva Zelandia para no enviarlo de regreso a Kiribati.

377. En su dictamen, aprobado el 24 de octubre de 2019, el Comité recuerda que tuvo que determinar si hubo una clara arbitrariedad, error o injusticia en la evaluación que realizaron las autoridades de Nueva Zelandia de la reclamación del Sr. Teitiota de que, cuando fue expulsado a Kiribati, se exponía a un riesgo real de amenaza a su derecho a la vida en virtud del artículo 6 del Pacto. El Comité observó que los hechos que tenía ante sí no le permitían concluir que la expulsión del Sr. Teitiota hubiera vulnerado su derecho a la vida en virtud del artículo 6 del Pacto, o que, por tanto, las obligaciones de no devolución de Nueva Zelandia entraran en juego en este caso en particular.

378. No obstante, el Comité recordó que “la degradación ambiental puede comprometer el disfrute efectivo del derecho a la vida”. También afirmó que la obligación de no extraditar, deportar, expulsar o trasladar de otro modo a una persona de conformidad con el artículo 6 del Pacto es quizás más amplia que el alcance del principio de no devolución con arreglo al derecho internacional de los refugiados, ya que también puede exigir la protección de los extranjeros que no tengan derecho al reconocimiento de la condición de refugiado”. No obstante, opinó que el Sr. Teitiota no había fundamentado la afirmación de que, al ser expulsado, se enfrentaba a “un riesgo real de que su derecho a la vida sufriera un daño irreparable”, que sufriría específicamente él, y no a un riesgo general al que se exponían todas las personas en Kiribati.

379. El Comité aceptó la afirmación del Sr. Teitiota de que “la elevación del nivel del mar probablemente hará que Kiribati sea inhabitable”. No obstante, observó que “el plazo de 10 a 15 años” sugerido por el autor “podría permitir a Kiribati intervenir en la situación, con la asistencia de la comunidad internacional, adoptando medidas positivas para proteger y, en caso necesario, trasladar a su población”. Aunque el Comité reconoció las gravosas condiciones de vida en Kiribati para la población en general, llegó a la conclusión de que la información que se le había facilitado no indicaba que, a su regreso a Kiribati, el Sr. Teitiota corriera un grave riesgo de vivir

⁴⁶⁹ CEDAW/C/GC/37, párr. 10.

⁴⁷⁰ *Teitiota c. Nueva Zelandia* (CCPR/C/127/D/2728/2016), párr. 3.

⁴⁷¹ *Ibid.*, párr. 2.1

en la pobreza, de verse privado de una alimentación adecuada ni de verse sometido a una situación de extrema precariedad que afectara a su derecho a una vida digna.

380. Cabe destacar que el Comité consideró que, si no se tomaban “enérgicas medidas en los planos nacional e internacional, los efectos del cambio climático en los Estados receptores” podían “exponer a las personas a la violación de sus derechos dimanantes de los artículos 6 o 7 del Pacto”, haciendo que entraran en juego “las obligaciones de no devolución de los Estados de origen”. Asimismo señaló 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 materializase⁴⁷².

381. Al comentar su voto particular (disidente), el miembro del Comité Duncan Laki Muhumuza consideró que sería “contrario a la protección de la vida esperar a que las muertes sean muy frecuentes y numerosas para considerar que se ha alcanzado el umbral de riesgo”. En su opinión, “[l]o hecho por Nueva Zelandia es como obligar a alguien que se está ahogando a volver a un barco que se hunde, con la “justificación” de que, después de todo, hay otros pasajeros a bordo”⁴⁷³.

382. Al comentar su voto particular (disidente), la integrante del Comité Vasilka Sancin argumentó que la noción de “agua potable” no debía equipararse con la de “agua potable salubre”. Afirmó que correspondía a Nueva Zelandia, y no al Sr. Teitiota, “demostrar que [él] y su familia gozarían de hecho del acceso al agua potable (aunque no fuera salubre) en Kiribati, para cumplir con su deber positivo de proteger la vida frente a los riesgos derivados de peligros naturales conocidos”⁴⁷⁴.

383. La segunda comunicación fue iniciada el 13 de mayo de 2019 por ocho isleños del estrecho de Torres, que alegaron que Australia estaba violando sus derechos en virtud de los artículos 2 (respeto a los derechos del Pacto), 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 (derecho de las minorías a disfrutar de su propia cultura), del Pacto, a raíz de la insuficiencia de los objetivos y planes establecidos por Australia en relación con la mitigación de los gases de efecto invernadero, y la ausencia de financiación de medidas adecuadas de defensa costera y resiliencia para las islas, como la construcción de diques⁴⁷⁵. En particular, los autores solicitaron que Australia se comprometiera a aportar al menos 20 millones de dólares para medidas de emergencia, como la construcción de diques, tal y como habían solicitado las autoridades locales; a que invirtiera de forma sostenida en medidas de adaptación a largo plazo para que las islas puedan seguir siendo habitadas; a reducir sus emisiones en al menos un 65 % con respecto de los niveles de 2005 antes de 2030 y a alcanzar emisiones netas cero antes de 2050, y a eliminar progresivamente el carbón de calderas, tanto para la generación de electricidad nacional como para los mercados de exportación.

384. Este caso constituye la primera comunicación presentada al Comité por habitantes de islas de baja altitud, cuyas comunidades son muy vulnerables a los efectos del cambio climático, incluida la elevación del nivel del mar, contra un Gobierno nacional por inacción ante el cambio climático. El Comité aún no ha tomado una decisión.

385. En su observación general núm. 36 (2018), relativa al derecho a la vida, en referencia al artículo 6 del Pacto, el Comité señaló específicamente lo siguiente:

⁴⁷² *Ibid.*, párr. 9.11.

⁴⁷³ *Ibid.*, anexo I, párrs. 5 y 6.

⁴⁷⁴ *Ibid.*, anexo II, párrs. 3 y 5.

⁴⁷⁵ Comunicación núm. 3624/2019, actualmente pendiente de examen por el Comité de Derechos Humanos.

La degradación del medio ambiente, el cambio climático y el desarrollo insostenible son algunas de las amenazas más acuciantes y graves a la capacidad de las generaciones presentes y futuras de disfrutar del derecho a la vida. Las obligaciones que incumben a los Estados partes en virtud del derecho internacional del medio ambiente deberían, por lo tanto, informar el contenido del artículo 6 del Pacto y la obligación de los Estados partes de respetar y garantizar el derecho a la vida debería informar también sus obligaciones pertinentes con arreglo al derecho internacional del medio ambiente. El cumplimiento de la obligación de respetar y garantizar el derecho a la vida, en particular la vida con dignidad, depende, entre otras cosas, de las medidas adoptadas por los Estados partes para preservar el medio ambiente y protegerlo frente a los daños, la contaminación y el cambio climático que provocan agentes públicos y privados. Por consiguiente, los Estados partes deben garantizar la utilización sostenible de los recursos naturales, establecer y aplicar normas ambientales sustantivas, efectuar evaluaciones del impacto ambiental y consultar a los Estados pertinentes sobre actividades que pudieran incidir de manera significativa en el medio ambiente, notificar los desastres naturales y las emergencias a los demás Estados concernidos y cooperar con ellos, facilitar el acceso adecuado a información sobre los peligros ambientales y tener debidamente en cuenta el criterio de precaución⁴⁷⁶.

386. El 22 de septiembre de 2021, el Comité de los Derechos del Niño adoptó varias decisiones sobre los efectos del cambio climático en los derechos de los niños. Dieciséis niños habían presentado cinco comunicaciones idénticas contra Alemania, la Argentina, el Brasil, Francia y Turquía, alegando que estos Estados habían violado sus derechos en virtud de los artículos 6 (derecho a la vida), 24 (derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud) y 30 (derechos de los niños pertenecientes a minorías y de los niños indígenas), leídos conjuntamente con el artículo 3 (el principio del interés superior del niño) de la Convención sobre los Derechos del Niño, al no prevenir ni mitigar las consecuencias del cambio climático⁴⁷⁷.

387. En particular, los autores afirmaban que la elevación del nivel del mar estaba transformando las relaciones de los niños con el territorio, y el Comité tomó nota de las afirmaciones de los autores de que, “debido a la subida del nivel del mar, las Islas Marshall y Palau podrían volverse inhabitables dentro de unas décadas”.

388. El Comité consideró inadmisibles las comunicaciones por no haberse agotado los recursos internos. Señaló que los autores disponían de recursos internos y recordó que debían hacer uso de todas las vías judiciales o administrativas que pudieran ofrecerles expectativas razonables de reparación.

389. No obstante, en sus decisiones relativas a estas comunicaciones, el Comité aclaró el alcance de la jurisdicción extraterritorial en relación con la protección del medio ambiente. Consideró que el criterio apropiado para determinar la jurisdicción en ese caso era el aplicado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su opinión consultiva sobre el medio ambiente y los derechos humanos⁴⁷⁸. Esto implicaba que, cuando se producía un daño transfronterizo, los niños estaban bajo la jurisdicción del Estado en cuyo territorio se originaron las emisiones si existía un vínculo causal entre las acciones u omisiones del Estado en cuestión y el impacto negativo sobre los derechos de los niños situados fuera de su territorio, toda vez que

⁴⁷⁶ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 36 (2018), párr. 62.

⁴⁷⁷ *Sacchi y otros contra la Argentina* (CRC/C/88/D/104/2019), *Sacchi y otros contra el Brasil* (CRC/C/88/D/105/2019), *Sacchi y otros contra Francia* (CRC/C/88/D/106/2019), *Sacchi y otros contra Alemania* (CRC/C/88/D/107/2019) y *Sacchi y otros contra Turquía* (CRC/C/88/D/108/2019).

⁴⁷⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-23/17, sobre medio ambiente y derechos humanos (solicitada por Colombia), 15 de noviembre de 2017.

el Estado de origen ejerciera un control efectivo sobre las fuentes de las emisiones. En consecuencia, el Comité consideró que los Estados partes tenían un control efectivo sobre las fuentes de emisiones de carbono que contribuían a causar un daño razonablemente previsible a los niños fuera de su territorio.

390. También es importante señalar que, en junio de 2021, el Comité de los Derechos del Niño decidió redactar una observación general relativa a los derechos del niño y el medio ambiente, con particular atención al cambio climático. El proyecto de comentario general se está preparando mediante consultas y talleres con la comunidad mundial, incluidas consultas específicas con niños y jóvenes. Se espera que se apruebe en marzo de 2023.

4. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

391. En respuesta a las peticiones del Consejo de Derechos Humanos y por iniciativa propia, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y su Oficina han contribuido al análisis de las consecuencias del cambio climático para los derechos humanos, incluida la elevación del nivel del mar.

392. El ACNUDH ha elaborado los siguientes mensajes clave sobre los derechos humanos, el cambio climático y la migración⁴⁷⁹: a) velar por la dignidad, la seguridad y los derechos humanos de los migrantes en el contexto del cambio climático; b) reducir el riesgo de migración forzosa mediante la mitigación de los efectos del cambio climático; c) reducir los riesgos del cambio climático a través de medidas de adaptación; d) proteger los derechos humanos de las personas que se encuentran en situaciones especialmente vulnerables; e) velar por la libertad y la libre circulación de todas las personas; f) asegurar un estatuto jurídico duradero a todas las personas obligadas a desplazarse y salvaguardias en el contexto de los retornos; g) velar por una participación significativa e informada; h) garantizar los derechos humanos en la reubicación; i) garantizar el acceso a la justicia de las personas afectadas por el cambio climático, y j) cooperar a nivel internacional para proteger los derechos de los migrantes.

393. En 2018, el Alto Comisionado elaboró un informe titulado “Corregir el déficit de protección de los derechos humanos en el contexto de la migración y el desplazamiento de personas a través de fronteras internacionales a raíz de los efectos adversos del cambio climático y apoyar los planes de adaptación y mitigación de los países en desarrollo destinados a corregir dicho déficit de protección”⁴⁸⁰.

394. También en 2018, el ACNUDH presentó un documento de sesión al Consejo de Derechos Humanos sobre un estudio realizado en nombre del ACNUDH, en colaboración con la Plataforma sobre Desplazamiento por Desastres, sobre los efectos de evolución lenta del cambio climático y la protección de los derechos humanos de los migrantes transfronterizos⁴⁸¹.

⁴⁷⁹ ACNUDH, “OHCHR’s key messages on human rights, climate change and migration”, que puede consultarse en https://www.ohchr.org/Documents/Issues/ClimateChange/Key_Messages_HR_CC_Migration.pdf (consultado el 20 de febrero de 2022).

⁴⁸⁰ A/HRC/38/21.

⁴⁸¹ A/HRC/37/CRP.4, que puede consultarse en <https://www.ohchr.org/en/migration/reports>.

5. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados⁴⁸²

395. El ACNUR pretende contribuir de forma sustantiva a la comprensión de las cuestiones jurídicas y normativas en torno a los desplazamientos en el contexto de los desastres y el cambio climático. En este contexto, y en el ejercicio de su función de supervisión de los instrumentos internacionales relativos a los refugiados, el ACNUR ha recordado que el derecho de los refugiados, así como los principios más amplios de los derechos humanos, serán pertinentes en determinadas circunstancias, pero que ello no implica la creación de una nueva categoría jurídica, ni la ampliación de la definición de refugiado, dado que la mayoría de las personas que se desplazan en el contexto del cambio climático o de los desastres no suelen estar incluidas en la definición de refugiado.

396. El ACNUR ha estado trabajando en la orientación jurídica en relación con las solicitudes de asilo en el contexto de los efectos adversos del cambio climático. En este sentido, las personas que huyen de los efectos adversos del cambio climático y de los desastres pueden, en determinadas circunstancias, contar con argumentos válidos para obtener la condición de refugiado con arreglo a la Convención de 1951, o con arreglo a la definición más amplia de refugiado de la Convención de la OUA por la que se Regulan los Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados en África, de 1969, o de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, de 1984, pero solo en la medida en que se cumplan los criterios para el reconocimiento de la condición de refugiado de acuerdo con esas definiciones. También pueden ser relevantes las formas complementarias de protección en virtud del derecho internacional de los derechos humanos en algunos contextos, así como el posible recurso a modalidades de protección y estancia temporales.

397. Sobre la base de un estudio que había publicado en 2018⁴⁸³, el ACNUR presentó en 2020 un documento titulado “Consideraciones jurídicas sobre las solicitudes de protección internacional en el contexto de los efectos adversos del cambio climático y los desastres”, con objeto de orientar la interpretación y dirigir el debate internacional con respecto a esas solicitudes⁴⁸⁴. En este documento, el ACNUR no emplea el término “refugiado climático”, y opta por “personas que huyen en el contexto de los efectos adversos del cambio climático y los desastres”.

398. El ACNUR también ha comenzado a examinar la cuestión de las posibles consecuencias de la elevación del nivel del mar en relación con los riesgos de apatridia, ya que en virtud de su mandato tiene responsabilidades en ese ámbito en virtud de las convenciones sobre la apatridia de 1954 y 1961⁴⁸⁵. En este sentido, ha publicado recientemente una hoja informativa sobre los vínculos entre los efectos del cambio climático y la apatridia⁴⁸⁶. Según esta hoja informativa, millones de personas apátridas se enfrentan a grandes vulnerabilidades en el contexto del cambio climático,

⁴⁸² Véanse las páginas del sitio web del ACNUR dedicadas al cambio climático y a los desplazamientos por desastres (<https://www.unhcr.org/climate-change-and-disasters.html>), y ACNUR, “Conceptos clave sobre el desplazamiento por cambio climático y desastres”, junio de 2017. Véase también “El desplazamiento causado por la emergencia climática”, un nuevo documento de visualización de datos publicado por el ACNUR en 2021, que muestra cómo el calentamiento del planeta está agravando los riesgos para las personas que ya viven en situaciones de conflicto e inestabilidad, impulsando más desplazamientos y, a menudo, disminuyendo las posibilidades de retorno.

⁴⁸³ Sanjula Weerasinghe, *In Harm's Way: International Protection in the Context of Nexus Dynamics between Conflict or Violence and Disaster or Climate Change* (Ginebra, ACNUR, 2018).

⁴⁸⁴ Puede consultarse en <https://www.refworld.org/docid/5f75f2734.html>. Publicado también en *International Journal of Refugee Law*, vol. 33, núm. 1 (2021), págs. 151 a 165.

⁴⁸⁵ Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, de 1954, y Convención para Reducir los Casos de Apatridia, de 1961.

⁴⁸⁶ ACNUR, “Apatridia y cambio climático”, octubre de 2021. Puede consultarse en <https://www.unhcr.org/618524da4.pdf> (consultado el 20 de febrero de 2022).

como la exclusión del socorro en casos de desastre, la asistencia sanitaria y las soluciones de adaptación. Los riesgos de apatridia pueden aumentar cuando las personas se desplazan, incluso durante las situaciones de desplazamiento en el contexto del cambio climático y los desastres. Para el ACNUR, los mayores riesgos de apatridia debidos al cambio climático no están relacionados con la desaparición de los Estados como tales, sino con la gran cantidad de personas que se desplazan en el contexto del cambio climático y los desastres en todo el mundo. Por lo tanto, es necesario realizar esfuerzos específicos para reducir los riesgos de apatridia de las personas desplazadas e incluir a los apátridas en la acción climática para reforzar su protección y resiliencia.

6. Organización Internacional para las Migraciones⁴⁸⁷

399. La OIM ha desempeñado un importante papel en el desarrollo de las nociones de migrante por motivos ambientales y migración ambiental. La visión de la OIM consiste en apoyar a los Estados y a los migrantes para hacer frente a los complejos desafíos que plantean la degradación del medio ambiente y el cambio climático en términos de movilidad humana, además de ofrecer más prestaciones a los migrantes y a las comunidades vulnerables.

400. La OIM ha elaborado, por ejemplo, un atlas de la migración ambiental⁴⁸⁸, el informe anual sobre la migración mundial⁴⁸⁹ y la estrategia institucional sobre migración, medio ambiente y cambio climático 2021-2030⁴⁹⁰.

401. La OIM ha reconocido sistemáticamente que la elevación del nivel del mar es una de las mayores amenazas del cambio climático que puede afectar a las poblaciones y provocar migraciones en el futuro, y ha pedido que con respecto a la migración se adopte un enfoque basado en los derechos en el contexto de la degradación ambiental, el cambio climático y la migración.

7. Organización Internacional del Trabajo

402. La OIT es otra organización internacional que ha incluido en sus análisis y acciones de política la cuestión del cambio climático, incluida la elevación del nivel del mar, como un factor adicional impulsor de la migración, tanto interna como transfronteriza⁴⁹¹. En el caso de los fenómenos de evolución lenta, las variables climáticas interactúan con otros factores clave, como la falta de trabajo decente y de oportunidades de empleo, deficiencias en la gobernanza y violencia entre comunidades. Los sectores que emplean a la mayoría de los trabajadores son también algunos de los más vulnerables al cambio climático. Cuando los medios de vida se ven en peligro y la supervivencia está en juego, la población emigra en busca de mejores oportunidades. Es una tendencia cada vez más marcada, sobre todo entre los jóvenes.

403. La experiencia de la OIT ha demostrado que la migración laboral, cuando se rige por las normas internacionales del trabajo, puede desempeñar un papel importante en el desarrollo de los países de origen y de destino. La migración laboral

⁴⁸⁷ Véase el portal de migración ambiental de la OIM (<https://environmentalmigration.iom.int/>), que ofrece un completo repositorio de información de la OIM y de otras fuentes.

⁴⁸⁸ Dina Ionesco, Daria Mokhnacheva y François Gemenne, *Atlas of Environmental Migration* (Abingdon y Nueva York, Routledge, 2016).

⁴⁸⁹ Puede consultarse en <https://worldmigrationreport.iom.int>.

⁴⁹⁰ OIM, *Institutional Strategy on Migration, Environment and Climate Change 2021–2030: For a Comprehensive, Evidence- and Rights-Based Approach to Migration in the Context of Environmental Degradation, Climate Change and Disasters, for the Benefit of Migrants and Societies* (Ginebra, 2021).

⁴⁹¹ Véase John Campbell y Olivia Warrick, *Climate Change and Migration Issues in the Pacific* (Suva, Naciones Unidas, 2014).

puede servir para impulsar la resiliencia de las comunidades mediante la generación de remesas, la transferencia de conocimientos y aptitudes y el desarrollo de redes que pueden favorecer la iniciativa empresarial y conducir a nuevos mercados. Si los migrantes que cruzan las fronteras debido a factores relacionados con el clima pueden hacerlo por canales seguros y regulares y tener acceso a oportunidades de empleo formal, es más probable que contribuyan al desarrollo de su país de origen.

404. La OIT participa en el Equipo de Tareas sobre los Desplazamientos en el marco del Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños relacionados con las Repercusiones del Cambio Climático. Además, la OIT está contribuyendo a la Plataforma sobre el Desplazamiento por Desastres a través de la implementación de proyectos y planes de acción regionales e integrados.

8. Equipo de Tareas sobre los Desplazamientos⁴⁹²

405. La Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, en su 21^{er} período de sesiones, celebrado en París, creó el Equipo de Tareas sobre los Desplazamientos para elaborar recomendaciones sobre enfoques integrados para evitar, reducir al mínimo y afrontar los desplazamientos relacionados con los efectos adversos del cambio climático. La Conferencia de las Partes encomendó al Comité Ejecutivo del Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños relacionados con las Repercusiones del Cambio Climático la puesta en marcha del Equipo de Tareas. El Equipo de Tareas también incluye representantes de, entre otros, el ACNUR, la OIM, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, la OIT y la Plataforma sobre el Desplazamiento por Desastres.

406. El Equipo de Tareas presentó un conjunto de recomendaciones sobre enfoques integrados en 2018⁴⁹³. En estas recomendaciones se prevé una serie de acciones e instrumentos que tienen por objeto reforzar las políticas, los marcos institucionales, las herramientas y las directrices, así como la preparación y las capacidades de los gobiernos nacionales y locales para hacer frente a los factores de los desplazamientos relacionados con el clima y sus efectos. En las recomendaciones también se reconoce y subraya la importancia de mejorar los conocimientos, la reunión de datos, la vigilancia de los riesgos y la coordinación y coherencia de las políticas.

9. Plataforma sobre el Desplazamiento por Desastres

407. La Plataforma sobre el Desplazamiento por Desastres es una iniciativa liderada por los Estados que parte de la Cumbre Humanitaria Mundial de 2016, en seguimiento de la Iniciativa Nansen, con el objetivo de aumentar la protección de las personas desplazadas a través de las fronteras en el contexto de los desastres y el cambio climático.

408. La Plataforma sobre el Desplazamiento por Desastres representa una continuación de la labor de la Iniciativa Nansen, al reunir a un grupo de Estados que apuestan por la aplicación de la Agenda de Protección. Esta Agenda ofrece a los Estados una serie de propuestas para mejorar la prevención de los desplazamientos, así como su preparación antes de que se produzca un desastre. Cuando no se puede evitar el desplazamiento, ayuda a los Estados a mejorar sus respuestas ante situaciones en las que hay personas que se ven obligadas a encontrar refugio, ya sea dentro de su propio país o al otro lado de la frontera. En lugar de instar a que se

⁴⁹² Para más información, véase <https://unfccc.int/process/bodies/constituted-bodies/WIMExCom/TFD#eq-5>.

⁴⁹³ Puede consultarse en https://unfccc.int/sites/default/files/resource/2018_TFD_report_17_Sep.pdf.

celebre una nueva convención internacional vinculante sobre los desplazamientos transfronterizos por desastres, la Agenda de Protección apoya que los Estados y los actores subregionales incorporen prácticas eficaces en sus marcos normativos, de acuerdo con su contexto específico.

10. Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

409. La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja dedica cada vez mayor atención a los desastres y el cambio climático y a sus efectos en las poblaciones afectadas. En diciembre de 2019, en la 33ª Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, se aprobó la resolución “Normas jurídicas y políticas aplicables en casos de desastre en las que no se deje a nadie rezagado”⁴⁹⁴.

410. En el informe mundial sobre desastres 2020, *Come Heat or High Water*⁴⁹⁵, se analiza cómo la gestión del riesgo de desastres debe ser inteligente desde el punto de vista climático, también ante la elevación del nivel del mar: “En un mundo ya repleto de personas muy expuestas a los peligros naturales, como mínimo tenemos que garantizar la resistencia de nuestras infraestructuras esenciales frente a fenómenos meteorológicos extremos que razonablemente se puedan prever, así como a la elevación del nivel del mar. A la luz de estos riesgos crecientes, necesitamos también conocer con mucho más detalle y profundidad las vulnerabilidades y capacidades existentes, y no solo en el agregado nacional, sino a nivel de la comunidad”.

411. En un informe publicado en 2021 con el título *Displacement in a Changing Climate (Desplazamiento en un clima cambiante)*⁴⁹⁶, se presenta una serie de estudios de casos sobre cómo las sociedades nacionales de la Cruz Roja y la Media Luna Roja de todo el mundo están protegiendo y ayudando a las comunidades en el contexto de los desplazamientos relacionados con el clima, incluida la elevación del nivel del mar. Para hacer frente a este urgente desafío humanitario, es necesario emprender una acción climática más ambiciosa e invertir más en las comunidades y organizaciones locales. Según el informe, millones de personas de todo el mundo se ven desplazadas y se trasladan en el contexto de los desastres y los efectos adversos del cambio climático, que no hará más que empeorar a medida que el cambio climático aumente la intensidad y frecuencia tanto de los peligros repentinos como de los de evolución lenta. Se hace referencia al deber colectivo de abordar las consecuencias humanitarias de los desplazamientos relacionados con el clima, sin esperar a que las comunidades sean desplazadas: “podemos y debemos actuar ahora para protegerlas”.

412. En un informe de 2021 titulado *Ir a contracorriente: la adaptación al cambio climático en las comunidades costeras*⁴⁹⁷, se pone de manifiesto el devastador impacto del cambio climático en comunidades costeras de todo el planeta. Quienes viven en regiones costeras se enfrentan a riesgos múltiples y agravantes derivados del cambio climático. El nivel del mar está subiendo, las inundaciones costeras son cada vez más

⁴⁹⁴ Resolución 7, en CICR y Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, *XXXIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, incluidas las actas resumidas del Consejo de Delegados de 2019* (Ginebra, 2019), pág. 135.

⁴⁹⁵ Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, *World Disasters Report 2020* (véase la nota 287 *supra*).

⁴⁹⁶ Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, *Displacement in a Changing Climate: Localized Humanitarian Action at the Forefront of the Climate Crisis* (Ginebra, 2021).

⁴⁹⁷ Media Luna Roja de Bangladesh, Cruz Roja Mexicana, Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Cruz Roja Noruega, Centro Climático de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y Sociedad de la Media Luna Roja de Somalia, *Ir a contracorriente: la adaptación al cambio climático en las comunidades costeras* (Oslo, Cruz Roja Noruega, 2021).

graves, las tormentas y los ciclones se intensifican y las marejadas ciclónicas alcanzan niveles más altos y cada vez llegan más lejos tierra adentro. Además de los fenómenos meteorológicos extremos, zonas extensas se están volviendo inhabitables y millones de personas se han visto o pueden verse obligadas a abandonar sus hogares. El informe incluye relatos de primera mano de personas resilientes que viven en zonas costeras de Bangladesh, México y Somalia. Ya sea por el calor extremo, la elevación del nivel del mar, las sequías o las tormentas, la crisis climática ya está empujando a esas comunidades hacia los límites de su supervivencia futura.

11. Grupo Banco Mundial

413. En junio de 2021, el Banco Mundial publicó un informe titulado *Legal Dimensions of Sea Level Rise: Pacific Perspectives* (Dimensiones jurídicas de la elevación del nivel del mar: perspectivas del Pacífico)⁴⁹⁸. El informe se centra en cuestiones clave de política relacionadas con el derecho del mar, pero también abarca cuestiones relacionadas con la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar y de qué manera podría ayudar la comunidad internacional a las comunidades afectadas.

414. En el ámbito del desarrollo y la migración interna por motivos climáticos, el Banco Mundial publicó en 2018⁴⁹⁹ su primer informe *Groundswell*, centrado en África Subsahariana, Asia Meridional y América Latina, y en 2021⁵⁰⁰ el segundo, centrado en Asia Oriental y el Pacífico, África Septentrional, Europa Oriental y Asia Central. En estos informes se exploraron escenarios futuros y se identificaron patrones de posibles zonas críticas de inmigración y emigración, lo que constituye un importante avance para una mejor comprensión del nexo existente entre el clima, la migración y el desarrollo.

415. El Banco Mundial también publicó dos informes *Groundswell Africa*, centrados en la migración interna por motivos climáticos en África y basados en la metodología *Groundswell*⁵⁰¹. Los efectos de la elevación del nivel del mar y las proyecciones relacionadas se tratan en estos informes, pero el alcance de estos no se limita a la elevación del nivel del mar. Los informes *Groundswell Africa* también contienen un capítulo dedicado a la legislación y las políticas.

12. Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos

416. En 2019, la OCDE publicó un informe sobre los riesgos de la elevación del nivel del mar y cómo se están adaptando sus miembros. Este informe, titulado *Responding to Rising Seas: OECD Country Approaches to Tackling Coastal Risks*⁵⁰², incluye un análisis de posibles estrategias y de sus ventajas y limitaciones. En esas estrategias se contemplan la construcción y el mantenimiento de defensas basadas en soluciones arquitectónicas, la regeneración de playas y la recuperación de dunas, las costas “vivas”, la modificación de códigos de construcción, la prevención de nuevos proyectos de urbanización mediante la zonificación, y la reubicación.

⁴⁹⁸ David Freestone and Duygu Çiçek, *Legal Dimensions of Sea Level Rise: Pacific Perspectives* (Washington D. C., Grupo Banco Mundial, 2021).

⁴⁹⁹ Kanta Kumari Rigaud *et al.*, *Groundswell: Prepararse para las migraciones internas provocadas por impactos climáticos* (Washington D. C., Grupo Banco Mundial, 2018).

⁵⁰⁰ Viviane Clement *et al.*, *Groundswell Part II: Acting on Internal Climate Migration* (Washington D. C., Grupo Banco Mundial, 2021).

⁵⁰¹ Kanta Kumari Rigaud *et al.*, *Groundswell Africa: Internal Climate Migration in the Lake Victoria Basin Countries* (Washington D. C., Grupo Banco Mundial, 2021), y Kanta Kumari Rigaud *et al.*, *Groundswell Africa: Internal Climate Migration in West African Countries* (Washington D. C., Grupo Banco Mundial, 2021).

⁵⁰² Véase la nota 429 *supra*.

Cuarta parte: Observaciones preliminares, preguntas orientativas para el Grupo de Estudio y futuro programa de trabajo

I. Observaciones preliminares y preguntas orientativas para el Grupo de Estudio

A. Condición de Estado

417. El presente documento constituye una primera aproximación, de naturaleza preliminar, respecto a la condición de Estado que, fundamentalmente, busca introducir los principales aspectos de la cuestión y plantear algunos elementos para la discusión y el intercambio de opiniones. Si bien se parte del hecho de que la elevación del nivel del mar reviste carácter global y tiene efectos globales, resulta muy importante destacar que tal fenómeno representa una muy seria amenaza para la existencia de algunos pequeños Estados insulares en desarrollo, cuyo territorio terrestre puede quedar totalmente cubierto por el mar o resultar inhabitable.

418. En ese sentido, se presentan los criterios para la configuración de un Estado como sujeto de derecho internacional sobre la base de la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados de 1933, haciendo una breve descripción de los presupuestos que a tal efecto contempla dicho instrumento, y se consideran también la resolución del Instituto de Derecho Internacional de 1936 relativa al reconocimiento de nuevos Estados y de nuevos Gobiernos; el proyecto de Declaración de Derechos y Deberes de los Estados elaborado por la Comisión de Derecho Internacional en 1949; el proyecto de artículos sobre el derecho de los tratados presentado en 1956 a la Comisión de Derecho Internacional por el Relator Especial Sir Gerald Fitzmaurice, y las opiniones de la Comisión de Arbitraje de la Conferencia Internacional sobre la ex-Yugoslavia (Comisión Badinter) de 1991. Al mismo tiempo, se plantean algunos ejemplos representativos sobre la actuación de los Estados y de otros sujetos de derecho internacional, poniendo sobre el tapete los casos de la Santa Sede, la Soberana Orden de Malta y los Gobiernos en el exilio, y se resaltan elementos de ciertos instrumentos internacionales, en los que, entre otras cuestiones, se hace hincapié en el derecho del Estado a velar por su propia conservación, conforme al derecho internacional y sin perjuicio de los derechos de otros miembros de la comunidad internacional.

419. Igualmente, se resaltan los siguientes aspectos que habría que considerar en relación con el fenómeno de la elevación del nivel del mar desde la perspectiva de la condición de Estado: a) la totalidad del territorio terrestre del Estado podría quedar cubierta por el mar o resultar inhabitable, a lo cual se sumaría que podría no contarse con suficiente abastecimiento de agua potable para la población; b) se daría un desplazamiento de personas a territorios de otros Estados, lo que motiva una serie de inquietudes acerca de la situación de los derechos y la condición jurídica de las personas nacionales de los Estados particularmente afectados, incluidos interrogantes sobre la conservación de la nacionalidad o ciudadanía originarias, la adquisición de otra nacionalidad o la posibilidad de recurrir a figuras de doble nacionalidad o de una ciudadanía común a más de una entidad, con el ánimo de evitar situaciones de apatridia *de facto*; las formas en las que podría prestarse la protección y asistencia diplomáticas y protección y asistencia consulares; y la posibilidad de extender el tratamiento de refugiados a esas personas; c) la situación jurídica del Gobierno de un Estado que tuviera que establecerse en el territorio de otro Estado; d) la conservación por los Estados afectados por el fenómeno de sus derechos respecto de los espacios marítimos bajo su jurisdicción y de los recursos existentes en ellos, teniendo también

en cuenta el mantenimiento de los límites marítimos en virtud de acuerdos o de fallos judiciales o arbitrales; y e) el derecho a la libre determinación de las poblaciones de los Estados afectados por el fenómeno, que abarca el derecho a preservar identidades de diversa naturaleza.

420. Al mismo tiempo, se refiere que entre las medidas adoptadas por los Estados se encuentra la instalación o reforzamiento de barreras o de defensas costeras y de diques (“polders”), así como la construcción de islas artificiales para albergar a personas afectadas por el fenómeno. Al respecto, se llama la atención sobre lo costosas que resultan dichas medidas y la necesidad de evaluar los potenciales impactos ambientales de las mismas.

421. Por último, se hace hincapié en que, si bien no ha habido todavía casos de Estados cuyo territorio terrestre haya quedado totalmente cubierto por el mar o que resulte inhabitable, existe una legítima preocupación de los Estados potencialmente más afectados por abordar la cuestión de la condición de Estado y analizar las fórmulas que pudieran ser más idóneas. En ese orden de ideas, no se pretende en modo alguno agotar o cerrar la materia, sino explorar eventuales alternativas, con miras a contribuir a la reflexión de los Miembros de las Naciones Unidas, sea en el seno de la organización, de otras entidades o grupos, o a nivel de las sociedades civiles. Entre tales opciones se cuenta la fuerte presunción respecto a la continuidad del Estado; el mantenimiento de la personalidad jurídica internacional sin territorio, como en los casos de la Santa Sede entre 1870 y 1929 y de la Orden de Malta en la actualidad, o el empleo de modalidades, como la cesión de una porción de territorio por otro Estado con o sin transferencia de soberanía; la asociación con otro Estado; el establecimiento de confederaciones o federaciones o la incorporación a alguna de estas; la unificación con otro Estado, incluida la posibilidad de la fusión, y la posibilidad de concebir esquemas híbridos, para lo cual se aportan algunas experiencias e ideas que podrían, en un momento dado, ser útiles.

422. Se trata de una temática muy sensible que debe ser manejada con prudencia, pero que no conviene rehuir ni seguir posponiendo, menos aún si se consideran las preocupaciones e inquietudes expresadas por los Estados directamente concernidos. En esta oportunidad, se apunta a poner sobre el tapete diferentes opciones que podrían ser consideradas individualmente o, dependiendo de las circunstancias, conjugarse en algunos de sus elementos.

423. Con el ánimo de tener una fructífera discusión en el Grupo de Estudio de la Comisión, se sugieren a continuación algunas preguntas:

a) ¿Pueden considerarse los presupuestos de la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados para determinar la existencia de un Estado como sujeto de derecho internacional, pero asumirse que en situaciones excepcionales un Estado no deja de existir a pesar de no reunir alguno de tales presupuestos?

b) ¿En qué forma pueden resultar útiles para el tratamiento del tema los casos de la Santa Sede, la Soberana Orden de Malta y los Gobiernos en el exilio?

c) ¿Cómo puede materializar un Estado el derecho a proveer a su conservación?

d) ¿Cómo evitar situaciones de apatridia *de facto*?

e) ¿De qué manera puede prestarse adecuadamente protección diplomática o asistencia consular a nacionales de un pequeño Estado insular en desarrollo afectado por el fenómeno de la elevación del nivel del mar que se encuentren en terceros Estados?

f) ¿En qué forma podría desempeñar idóneamente sus funciones el Gobierno de un pequeño Estado insular en desarrollo cuyo territorio quedara totalmente cubierto por el mar o resultara inhabitable y tuviera que ser acogido en el territorio de un tercer Estado?

g) ¿Resulta pertinente sostener una fuerte presunción respecto al mantenimiento de la condición de Estado en el caso de Estados cuyo territorio terrestre quedara totalmente cubierto por el mar o resultara inhabitable?

h) ¿Cómo podría un Estado cuyo territorio terrestre quedara totalmente cubierto por el mar o resultara inhabitable ejercer sus derechos respecto a los espacios marítimos bajo su jurisdicción y los recursos existentes en ellos?

i) ¿Cuáles serían las formas más idóneas para preservar y asegurar el ejercicio del derecho a la libre determinación por parte de las poblaciones de los Estados cuyos territorios terrestres pudieran quedar totalmente cubiertos por el mar o resultar inhabitables?

j) ¿Qué alternativas podrían plantearse con respecto a la condición de Estado en los casos de Estados cuyos territorios terrestres pudieran quedar totalmente cubiertos por el mar o resultar inhabitables?

424. Por último, de manera coincidente con lo que en octubre de 2018 apuntaba ante la Sexta Comisión de la Asamblea General la República de Corea⁵⁰³, la cuestión debería abordarse de manera integral, es decir, conjugando aspectos de “*lex lata*” y de “*lex ferenda*”. A su vez, según lo destacaban entonces el mismo Estado⁵⁰⁴ y la Santa Sede⁵⁰⁵, al ser la elevación del nivel del mar un asunto intergeneracional, los enfoques que se planteen al abordar la materia deben respetar los derechos y las necesidades de las generaciones futuras.

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

425. La elevación del nivel del mar es uno de los varios efectos adversos del cambio climático. Según los datos científicos, es probable que este fenómeno, que ya se está produciendo, se acelere en el futuro, con lo que se incrementará la inundación de las zonas costeras bajas y de las islas, de manera que estas zonas serán cada vez menos habitables. Las zonas costeras de baja altitud de diferentes regiones estarán en peligro por una serie de amenazas relacionadas con la elevación del nivel del mar, como la salinización del suelo, la degradación de los ecosistemas marinos, la mayor frecuencia de las inundaciones y los fenómenos meteorológicos extremos, como los ciclones.

426. Entre las zonas especialmente vulnerables se encuentran los pequeños Estados insulares en desarrollo de los océanos Pacífico e Índico, África Occidental y el Caribe, así como los centros urbanos muy poblados de las megadeltas y las zonas costeras bajas. En estos lugares, la elevación del nivel del mar tiene y seguirá teniendo repercusiones en la vida y los medios de subsistencia de los habitantes, y puede provocar que estos tengan que desplazarse.

427. Los desplazamientos y las migraciones pueden ser provocados por las consecuencias de los fenómenos de evolución lenta asociados a la elevación del nivel del mar, como la erosión costera, por desastres repentinos o por una combinación de ambos. La elevación del nivel del mar puede agravar las marejadas ciclónicas,

⁵⁰³ República de Corea (A/C.6/73/SR.23, párr. 71).

⁵⁰⁴ *Ibid.*

⁵⁰⁵ Santa Sede (Observador) (A/C.6/73/SR.24, párr. 49).

provocando la intrusión de agua salina en las aguas superficiales y la corrupción de las lentes de agua dulce, lo que va en detrimento de las condiciones de habitabilidad de un territorio, incluso antes de su posible sumersión o desaparición. El desplazamiento dentro del propio país y a terceros países en el contexto del cambio climático y los desastres, incluida la elevación del nivel del mar, es un fenómeno que obedece a múltiples causas y supone una interacción con otros factores económicos, sociales y políticos. No obstante, a diferencia de otros desastres o efectos adversos del cambio climático, la elevación del nivel del mar puede llegar a provocar desplazamientos de población a largo plazo o permanentes en un país o a través de sus fronteras.

428. Al mismo tiempo, para quienes deseen permanecer en el lugar y puedan hacerlo gracias a medidas de mitigación y adaptación, quizá surjan preguntas acerca de cómo asegurarse de que se respetan sus derechos humanos, en referencia, por ejemplo, a la dignidad humana, la no discriminación, el acceso a la información y la participación del público pública, así como a posibles procesos de reubicación planificada.

429. Los actuales marcos jurídicos internacionales —es decir, la *lex lata*— 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, pero 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.

430. Una evaluación preliminar de la práctica estatal muestra que esta es todavía escasa a nivel mundial, pero que está más desarrollada en los Estados que ya están notando 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 las catástrofes y el cambio climático, pero revela principios relevantes 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.

431. Por consiguiente, dada la complejidad de estas cuestiones y teniendo en cuenta el análisis de los marcos jurídicos aplicables y de la práctica emergente, presentados en este documento, cabe llegar 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.

432. Esta labor de identificación y desarrollo podría basarse en el proyecto de artículos sobre la protección de las personas en caso de desastre⁵⁰⁶, 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

⁵⁰⁶ *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 2016*, vol. II (segunda parte), párr. 48.

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.

433. Como se analiza en la sección II de la tercera parte del presente documento, además de los instrumentos internacionales y regionales del derecho de los derechos humanos⁵⁰⁷, podría resultar de utilidad tener en cuenta otros instrumentos, como los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (1998)⁵⁰⁸, la Convención de Kampala (23 de octubre de 2009), la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes (2016)⁵⁰⁹, el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (2018)⁵¹⁰, el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 (2015)⁵¹¹ 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)⁵¹². También podría servir de orientación 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 Internacional⁵¹³.

434. Esta labor también debería 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 la parte tercera, sección III, del presente documento temático. Debe prestarse especial atención a decisiones recientes, como la del Comité de Derechos Humanos en el caso *Teitiota c. Nueva Zelandia*⁵¹⁴, según la cual los efectos del cambio climático, concretamente 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 (prohibición de la tortura y de los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, haciendo así que entren 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 materializase.

435. Teniendo en cuenta la sinopsis de 2018⁵¹⁵, y partiendo del reconocimiento de que los Estados territoriales tienen el deber y la responsabilidad primordiales de proporcionar protección y asistencia a las personas que se encuentren bajo de su jurisdicción⁵¹⁶, se pueden examinar con mayor detenimiento y detalle las siguientes

⁵⁰⁷ Declaración Universal de Derechos Humanos; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Convención Americana sobre Derechos Humanos: "Pacto de San José de Costa Rica"; Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, y Convenio Europeo de Derechos Humanos.

⁵⁰⁸ E/CN.4/1998/53/Add.2, anexo.

⁵⁰⁹ Resolución 71/1 de la Asamblea General.

⁵¹⁰ Resolución 73/195 de la Asamblea General, anexo.

⁵¹¹ Resolución 69/283 de la Asamblea General, anexo II.

⁵¹² Iniciativa Nansen, *Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a Través de Fronteras* (véase la nota 368 *supra*).

⁵¹³ Resolución 6/2018, anexo, en International Law Association, *Report of the Seventy-eighth Conference* (véase la nota 107 *supra*), pág. 34.

⁵¹⁴ CCPR/C/127/D/2728/2016.

⁵¹⁵ A/73/10, anexo B, párr. 17.

⁵¹⁶ Véase, por ejemplo, Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, principio 3; Resolución 71/127 de la Asamblea General, de 8 de diciembre de 2016, sobre el fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia que prestan las Naciones Unidas, vigésimo segundo párrafo del preámbulo; proyecto de artículo 10 del proyecto de artículos sobre la protección de las personas en caso de desastre, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 2016, vol. II (segunda parte), párr. 48; resolución 45/100 de la Asamblea, de 14 de diciembre de 1990, sobre asistencia humanitaria a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares, tercer párrafo del preámbulo; y la resolución 46/182 de la Asamblea, de

cuestiones con miras a identificar y desarrollar principios relativos a la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar:

a) ¿Qué principios se aplican o deberían aplicarse a la protección de los derechos humanos de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar? En particular, cuáles son o deberían ser:

- i) Las obligaciones sustantivas de los Estados de respetar los derechos humanos en relación con el derecho a la vida, la prohibición de los tratos crueles, inhumanos o degradantes, el derecho a una vivienda adecuada, el derecho a la alimentación, el derecho al agua, el derecho a participar en la vida cultural y el respeto de la identidad cultural, el derecho a una nacionalidad y la prevención de la apatridia, los derechos del niño, el derecho a la libre determinación y los derechos de los pueblos indígenas;
- ii) Las obligaciones de procedimiento relativas a la participación del público, el acceso a la información y el acceso a la justicia;
- iii) Las obligaciones de no devolución para terceros Estados;
- iv) Las obligaciones relativas a la protección de personas y grupos vulnerables (como las mujeres, los niños y los pueblos indígenas);
- v) Las obligaciones en materia de prevención de riesgos que afectan a las personas.

b) ¿Qué principios son aplicables o deberían serlo a situaciones que impliquen la evacuación, la reubicación, el desplazamiento o la migración de personas, incluidas las personas y grupos vulnerables, debido a las consecuencias de la elevación del nivel del mar o como medida de adaptación a la misma? En particular, con respecto a los desplazamientos y la movilidad humana, ¿cuáles son o deberían ser las obligaciones de los Estados con respecto a la protección y asistencia a las personas afectadas por la elevación del nivel del mar, adoptando un enfoque basado tanto en los derechos como en las necesidades, en las siguientes áreas?

- i) Prevención de desplazamientos;
- ii) Asistencia para poder permanecer en el lugar;
- iii) Establecimiento de principios para la reubicación planificada;
- iv) Protección de las personas en caso de desplazamiento interno y promoción de soluciones duraderas;
- v) Opciones de protección en caso de desplazamiento transfronterizo (como visados humanitarios o sistemas de protección temporal);
- vi) Acuerdos para la migración regular (tanto temporal como de larga duración);
- vii) El reconocimiento de la condición de refugiado o de la protección complementaria si se cumplen los criterios existentes.

c) ¿En qué medida es o debería ser aplicable y cuál debe ser el alcance del principio de cooperación internacional por parte de otros Estados, de la región o no, y de las organizaciones internacionales, para ayudar a los Estados en lo que respecta a la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar⁵¹⁷?

19 de diciembre de 1991, relativa al fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas, anexo, párr. 4.

⁵¹⁷ Según el artículo 1, párrafo 3, de la Carta de las Naciones Unidas, uno de los cuatro propósitos fundamentales de las Naciones Unidas es: “[r]ealizar la cooperación internacional en la solución

436. En cuanto al apartado c) *supra*, la importancia de la cooperación internacional para la protección de las personas se puso de manifiesto no solo en el proyecto de artículos de la Comisión sobre la protección de las personas en caso de desastre⁵¹⁸, sino también, en general, en numerosas intervenciones de Estados Miembros cuando se abordó el tema de la elevación del nivel del mar en los debates de la Sexta Comisión en 2021, como las de Alemania⁵¹⁹, Colombia⁵²⁰, Cuba⁵²¹, Islas Salomón⁵²², Italia⁵²³, Maldivas⁵²⁴, México⁵²⁵, Nueva Zelanda⁵²⁶, Turquía⁵²⁷ y Viet Nam⁵²⁸. Por ejemplo, según las Islas Salomón: “En cuanto a la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar, deben aplicarse los principios fundamentales de la cooperación internacional a fin de ayudar a los Estados a hacer frente a los efectos adversos de la elevación del nivel del mar en sus poblaciones. El deber de cooperar con respecto a los efectos de la elevación del nivel del mar debería basarse en los regímenes jurídicos especializados relacionados con el aumento del nivel del mar [...]. El principio de cooperación se ha interpretado en el contexto de los derechos humanos, el medio ambiente y otros ámbitos del derecho internacional como una obligación de los Estados de intercambiar información y proporcionar asistencia financiera y técnica a los Estados que necesiten apoyo adicional”⁵²⁹. A ese respecto,

de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión”. Según el artículo 56 de la Carta, “[t]odos los Miembros se comprometen a tomar medidas conjuntas o separadamente, en cooperación con la Organización, para la realización de los propósitos consignados en el Artículo 55”. Véanse también, por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, arts. 2, párr. 1; 11, 15, 22 y 23; 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 (resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General, anexo, párr. Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, principios 5, 7, 13, 24 y 27; Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, art. 4, párrs. 1 c), d), e), g), h), i), 5 c) y 6 b); artículos sobre prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas (2001) (resolución 62/68 de la Asamblea General, de 6 de diciembre de 2007, anexo), arts. 4, 14 y 16; Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (Estocolmo, 16 de junio de 1972), *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, Estocolmo, 5 a 16 de junio de 1972* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta E.73.II.A.14 (A/CONF.48/14/Rev.1 y Corr.1, parte I, cap. 1), principios 22 y 24. Véanse también Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 2 (1990), *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 1990, Suplemento núm. 3 (E/1990/23-E/C.12/1990/3 y Corr.1 y Corr.2)*, anexo III; observación general núm. 3 (1990), *ibid.*, 1991, *Suplemento núm. 3 (E/1991/23-E/C.12/1990/8 y Corr.1)*, anexo III; observación general núm. 7 (1997), *ibid.*, 1998, *Suplemento núm. 2 (E/1998/22-E/C.12/1997/10 y Corr.1)*, anexo IV; observación general núm. 14 (2000), *ibid.* 2001, *Suplemento núm. 2 (E/2001/22-E/C.12/2000/21)*, anexo IV, y observación general núm. 15 (2002). En virtud de la 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), el principio de cooperación se aplica “en situaciones de riesgo, incluidas situaciones de conflicto armado, emergencias humanitarias y desastres naturales” (art. 11). En el contexto específico de los desastres naturales, véanse: resolución 46/182 de la Asamblea General, anexo, párr. 5; proyecto de artículo 5 del proyecto de artículos sobre la protección de las personas en caso de desastre, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 2016*, vol. II (segunda parte), párr. 48, y Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, principio 3.

⁵¹⁸ *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 2016*, vol. II (segunda parte), párr. 48.

⁵¹⁹ Alemania (*ibid.*, párr. 79).

⁵²⁰ Colombia (A/C.6/76/SR.23, párr. 24).

⁵²¹ Cuba (A/C.6/76/SR.21, párr. 32).

⁵²² Islas Salomón (A/C.6/76/SR.22, párrs. 79 y 80).

⁵²³ Italia (A/C.6/76/SR.20, párr. 87).

⁵²⁴ Maldivas (A/C.6/76/SR.21, párr. 139).

⁵²⁵ México (*ibid.*, párr. 48).

⁵²⁶ Nueva Zelanda (*ibid.*, párr. 104).

⁵²⁷ Turquía (A/C.6/76/SR.20, párr. 81).

⁵²⁸ Viet Nam (A/C.6/76/SR.21, párr. 83).

⁵²⁹ Islas Salomón (A/C.6/76/SR.22, párrs. 79 y 80).

cabe recordar también la Declaración de Malé sobre el Recalentamiento de la Atmósfera en Todo el Mundo y el Aumento del Nivel del Mar, aprobada en la Conferencia de Pequeños Estados sobre la Subida del Nivel del Mar, de 1989, en la que los participantes declararon su “intención de trabajar, colaborar y recabar la cooperación internacional para proteger de los peligros que plantea el cambio climático, el recalentamiento de la atmósfera en todo el mundo y la subida del nivel del mar a los pequeños Estados ribereños e insulares” de baja altitud⁵³⁰.

437. Los Copresidentes agradecen todas las orientaciones y comentarios de los miembros del Grupo de Estudio sobre las preguntas orientativas propuestas en los párrafos 423 y 435. Los miembros del Grupo de Estudio agradecen cualquier información complementaria sobre las cuestiones planteadas en las preguntas orientativas y sobre aspectos de la práctica de los Estados y de las organizaciones y los órganos internacionales competentes.

II. Programa de trabajo futuro

438. En el próximo quinquenio, el Grupo de Estudio volverá a tratar todos los subtemas —el derecho del mar, la condición de Estado y la protección de las personas afectadas por la elevación del nivel del mar— y posteriormente trabajará en la preparación de un informe sustantivo sobre el tema en conjunto, consolidando los resultados de la labor realizada.

⁵³⁰ [A/C.2/44/7](#), anexo.