

EL ESTADO SIN TERRITORIO: LA DESAPARICIÓN DEL TERRITORIO DEBIDO AL CAMBIO CLIMÁTICO

THE STATE WITHOUT TERRITORY: THE DISPARITION OF THE TERRITORY DUE TO CLIMATE CHANGE

Mariano J. Aznar Gómez*

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. TERRITORIO Y CAMBIO CLIMÁTICO: LOS DESAFÍOS. III. LOS DESAFÍOS PARA LA COMUNIDAD INTERNACIONAL. IV. ¿QUÉ SOLUCIONES PARA LAS NUEVAS *ATLÁNTIDAS*? V. CONCLUSIONES: “EL EFECTO MARIPOSA” Y LAS SOLUCIONES POLÍTICAS.

RESUMEN: Diversos y fundados análisis científicos demuestran que una de las derivadas del denominado “cambio climático” es el calentamiento global del planeta y, con él, la posible elevación significativa de los niveles de mares y océanos en el planeta. Ello podría suponer, en determinados casos, la desaparición bajo las aguas de amplias porciones del territorio de diversos Estados, muy particularmente de ciertos Estados archipelágicos del Pacífico que podrían ver, incluso, la total desaparición de sus espacios terrestres. Con ello desaparecería uno de los elementos constitutivos del Estado, cuestionándose entonces sus efectos en la soberanía e, incluso, en la propia existencia de dicho Estado. Quedaría igualmente afectado otro elemento de la estatalidad: la población, que podría verse desplazada conformando una nueva tipología de “desplazados climáticos”. El Derecho internacional actual ofrece diversas soluciones a dichos problemas, si bien parte de la adopción de esas soluciones implicarían la asunción de opciones políticas de cierta envergadura con efectos jurídicos reseñables. Este trabajo analiza parte de estas cuestiones, proponiendo algunas de las mismas como posibles soluciones a la posible alteración territorial o la desaparición de ciertos Estados debida al cambio climático.

PALABRAS CLAVE: Cambio climático, derecho del mar, territorio estatal, soberanía, *uti possidetis iuris*, personas desplazadas, fronteras marítimas.

Fecha de recepción del original: 27 de junio de 2013. Fecha de aceptación de la versión final: 19 de septiembre de 2013.

*Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universitat Jaume I de Castellón. Correo electrónico: maznar@uji.es. Director del Centro de Estudios de Derecho y Relaciones Internacionales (CEDRI). Las reflexiones de este trabajo formaron parte del XL Curso de Derecho internacional de la OEA, dictado por el autor en agosto de 2013 bajo el título “Tres tribulaciones del Estado”, completando con ello una especie de *trilogía* sobre determinados problemas que a la soberanía estatal pudieran plantearse en el escena internacional actual y que me han (pre)ocupado en estos últimos años. Las otros dos partes fueron publicadas como “Soberanía y administración internacionalizada del territorio”, in AA.VV. (eds.), *Studi in Onore di Umberto Leanza*, Editoriale Scientifica srl, Nápoles, 2008, pp. 3 ss.; y “The extinction of States”, en RIETER, E. & DE WAELE, H. (eds.), *Evolving Principles of International Law. Studies in Honour of Karel C. Wellens*, Martinus Nijhoff, La Haya, 2012, pp. 25 ss.

ABSTRACT: Diverse and founded scientific analysis show that one of the derivatives of the so-called “climate change” is global warming and, as a consequence, the possible significant elevation of the sea levels on the planet. This could imply, in certain cases, the disappearance under the waters of extended portions of the territory of several states, most notably certain Pacific archipelagic States, which could see even the complete disappearance beneath de seas of their territories. This would affect one of the constituent elements of the statehood, then questioning its effects on the sovereignty and even the very existence of that State. It would be similarly affected other element of statehood: the population, which could be partially or totally displaced forming a new type of “climate displaced people”. Current international law offers various solutions to these problems, although part of the mise en œuvre of these solutions involve the assumption of substantial policy options with noteworthy legal effect. This paper examines some of these issues and suggests some of them as possible solutions to the territorial alteration or disappearance of certain States due to climate change.

KEYWORDS: Climate change, law of the sea, State territory, sovereignty, uti possidetis iuris, displaced peoples, maritime boundaries.

I. INTRODUCCIÓN

Tanto los estudios especializados, como las apreciaciones de paneles de expertos o la prensa en general no pueden ya negar “una verdad inconveniente”¹: la del denominado *cambio climático* debido en gran medida al calentamiento global que está experimentando nuestro planeta. La fuente más evidente y sólida de dicho desafío lo encontramos en el Informe de 2007 llevado a cabo por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático².

En lo que nos interesa ahora, cabría resumir que uno de los impactos previsibles de dicho cambio climático supondrá una elevación desigual del nivel del mar por todo el planeta. Tal y como ha sido explicado hace ya más de dos décadas, ello se debe a una expansión térmica de los mares y océanos sumada al añadido de grandes cantidades de agua nueva proveniente de los glaciares y zonas heladas derretidos debido al calentamiento global³. No obstante haberse estimado que a lo largo de los últimos 100 años el nivel del mar ha ido aumentando 1.2 mm cada año, el ICC prevé que para el año 2100 el nivel del mar puede haberse elevado, dependiendo de las zonas, entre 18 y 59 cm⁴. Otras fuentes prevén incluso mayores aumentos⁵. Se estima, finalmente, que estos

¹ Utilizando como expresión el título del célebre documental realizado y presentado por Al Gore (*An Inconvenient Truth*, Paramount Classics, 2006). En esta línea más divulgativa, el número de septiembre de 2013 de la revista *National Geographic* se dedica particularmente a la elevación del nivel del mar debido al cambio climático (“Rising Seas”, disponible electrónicamente en <http://ngm.nationalgeographic.com/2013/09/rising-seas/folger-text>, visitado el 18 de septiembre de 2013).

² Dicho informe (‘ICC Informe de Síntesis’ de ahora en adelante) está disponible en el sitio web del Grupo de Expertos creado por la Organización Meteorológica Internacional (OMI/WMO) y el Programa de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente (PNUMA/UNEP) en <http://www.ipcc.ch/>.

³ PARKER, B.: “Sea Level As an Indicator of Climate and Global Change,” *Marine Technology Society Journal*, vol. 25, 1992, pp. 13 ss.

⁴ ICC Informe de Síntesis, p. 8. *Vid.* Asimismo Climate Secretariat, University of Copenhagen, “Rising sea levels set to have major impacts around the world”, 10 de marzo de 2009, disponible electrónicamente en http://climatecongress.ku.dk/newsroom/rising_sealevels/, visitado el 18 de marzo de 2013.

aumentos podrían crecer de no revertirse y modularse el calentamiento global que la Tierra sigue experimentando.

En definitiva, incluso los pronósticos más conservadores dibujan un escenario en el que nuestro planeta puede presenciar una alteración significativa en distintas líneas de costa debido a la elevación de los mares y océanos. Sin afirmar o negar categóricamente cualquiera de estas apreciaciones, lo cierto es que los hechos muestran una peligrosa tendencia hacia esa alteración con gravísimas transformaciones en el mundo tal y como hoy lo conocemos. Es igualmente cierto que, tal y como muestra la tendencia analizada por la *National Oceanic and Atmospheric Administration* (NOAA) de los Estados Unidos⁶, esas alteraciones no afectarán de igual manera a todas las zonas del planeta. Entre esas alteraciones nos vamos a referir a las implicaciones que inciden, en primer lugar, en uno de los elementos esenciales de la estatalidad —la población— para, a continuación, analizar los desafíos planteados para otro de sus elementos —el territorio— y, en definitiva, para el Estado mismo. A continuación, tras analizar las posibles soluciones que el Derecho internacional actual ofrece —muy particularmente el derecho del mar para las cuestiones territoriales—, se propondrán de entre esas soluciones las que pudieran parecer más factibles.

Debe advertirse, sin embargo, que nos encontramos ante una situación —la del futuro jurídico de poblaciones y espacios— que difícilmente puede encuadrarse en un marco de análisis apoyado por conceptos teóricos claramente aceptados o práctica internacional consolidada o, al menos, en vías de consolidación. Ni los precedentes —de existir— son equiparables, ni el ordenamiento jurídico que los pudiera regir en cada momento se asemeja al actual. Nos encontramos, pues, ante una situación sin referencias fácticas y jurídicas.

En ese marco explicativo, las líneas que ahora siguen son un ejercicio teórico que plantea cuestiones difícilmente resueltas hoy por el derecho internacional actual, sean sus principios sobre continuidad e identidad del Estado o sobre los derechos espaciales de estos últimos. Todos esos elementos esenciales del Derecho internacional actual cristalizaron alrededor de una serie de paradigmas histórico-jurídicos posiblemente discutibles ante el nuevo escenario que aquí se plantea. Por el contrario, se asumen como necesarios otros principios como el de la libre determinación, el derecho de los pueblos a sus recursos naturales, la protección de los derechos humanos o la propia seguridad jurídica y el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Detalle de estas reflexiones—que informan estas líneas— se aportan en cada apartado de este trabajo.

⁵GROSSMAN, E. & JOHNSON, S.: “USGS Workshop on Sea level-Rise Impacts Held in Menlo Park,” *SoundWaves*, 2008, disponible en <http://soundwaves.usgs.gov/2008/01/meetings.html>, visitado el 25 de febrero de 2012.

⁶ *Vid.* NOAA, *Sea Level Trend, 1993-2010*, disponible en <http://www.oco.noaa.gov/seaLevel.html>, visitado el 25 de mayo de 2013.

II. TERRITORIO Y CAMBIO CLIMÁTICO: LOS DESAFÍOS

El cambio climático, el calentamiento global del planeta y la subsecuente elevación de los mares y océanos implicaría, entre otros posibles efectos, dos cuestiones en particular que afectarían señaladamente a dos de los elementos esenciales de la estatalidad:

- (1) de un lado, debido a el impacto físico que dicho cambio climático está produciendo en esos territorios particularmente sensible —inundaciones, erosiones, dificultades de acceso, salinización, etc.—, la población de esos espacios se ve forzada a emigrar, produciéndose así una *despoblación* del territorio de un Estado y originando lo que se ha venido en denominar como “refugiado climático”; y
- (2) de otro, la pérdida misma del territorio que se ve cubierto por el mar de modo más o menos completo y definitivo, produciéndose una *desterritorialización* de partes del Estado que ve cómo desaparece una parte esencial del espacio físico donde antes ejercía su soberanía y desde el cual delimitaba sus espacios terrestre, aéreo y marino.

La cuestión que planea, pues, en nuestro análisis sería: a falta de población estable y a falta de territorio preciso, ¿puede seguir hablándose de un Estado? Veamos algo más detenidamente los hechos como desafíos y las posibles respuestas que el Derecho internacional puede ofrecer.

1. Los desafíos para la población: ¿refugiados climáticos?

La cuestión de los “refugiados climáticos” fue advertida hace ya bastante tiempo. Si el término fue utilizado por primera vez en 1985 por el PNUMA⁷, en la actualidad es comúnmente aceptado para mostrar la realidad de millones de personas que, debido al cambio climático, se ven forzados a abandonar sus hogares. El caso de los niños es, además, especialmente grave para el disfrute de todos sus derechos.⁸ El hecho de que

⁷ Cuando más propiamente debe hablarse de “desplazados climáticos” toda vez que, jurídicamente hablando, el término “refugiado” debe limitarse a aquellas personas con “fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él”, según reza el art 1(A)(2) de la *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados* (189 UNTS 150, entrada en vigor el 22 de abril de 1954).

Ello no obsta a que algunos Estados —al menos la prensa así lo ha advertido— se planteen la creación de una nueva categoría de “refugiado climático”. Vid. “Australia urged to formally recognise climate change refugee status”, *The Guardian*, 16 de abril de 2013 (<http://www.guardian.co.uk/environment/2013/apr/16/australia-climate-change-refugee-status>, consultado el 21 de abril de 2013).

⁸ Sobre este particular, vid. El complete trabajo de Susana SANZ, “Children’s rights in a changing climate: a perspective from the United Nations Convention on the Rights of the Child”, *Ethics in Science and Environmental Politics*, vol. 13, 2013, pp. 1 ss.

algunas predicciones —acaso exageradas⁹— avancen una cifra en torno a los 100-150 millones de desplazados climáticos a finales del Siglo XXI frente a los 20-25 millones al inicio del Siglo, ha permitido que la cuestión se haya definido como una de las crisis humanas más acuciantes y uno de los problemas esenciales de la comunidad internacional.¹⁰ Es cierto que siempre han existido desplazados climáticos: si las glaciaciones ya forzaron a ello, encontramos casos mucho más cercanos en el tiempo como la migración a Canadá en 1870 de islandeses que, debido a erupciones volcánicas, vieron sus tierras isleñas desoladas; las migraciones de los años 1930 hacia California en los EE.UU.; o las sequías del Sahel de 1969 ó 1975 que desplazaron a cientos de miles de personas¹¹. Pero también es cierto que en la primera década del Siglo XXI se han producido ya casos de desplazados por la elevación del nivel del mar: en 2006, la población de la isla Lohachara, en la Bahía de Bengala, tuvo que emigrar a islas cercanas; y en 2007, la población de la islas Carteret, en Papúa-Nueva Guinea, tuvo que desplazarse a la cercana isla de Bugarilla¹².

También se ha advertido que el fenómeno migratorio referido a razones ambientales no debe simplificarse en sus causas y modalidades. Tal y como ha sido señalado, “the term environmental refugee is simplistic, one-sided and misleading. It implies a monocausality which very rarely exists in practice [...] [Environmental and natural factors] are part of a complex pattern of multiple causality, in which [they] are closely linked to economic, social and political ones”¹³. En esta línea se ha señalado igualmente que

⁹Vid. una crítica en BLACK, R., “Environmental refugees: myth or reality?”, *New Issues in Refugee Research - UNHCR Working Paper*, nº34,2001 (disponible en <http://www.unhcr.org/3ae6a0d00.html>, visitado el 13 de enero de 2013).

¹⁰Vid. entre otros McADAM, J. (ed.), *Climate Change and Displacement. Multidisciplinary Perspectives*, Hart, Oxford, 2010; MYERS, N., “Environmental refugees in a globally warmed world”, 19 *Population and Environment*, vol. 19, 1997, pp. 167 ss; o KLIOT, N., “Environmental Induced Population Movements: Their Complex Sources and Consequences”, en UNRUH, J.D., KROL, M.S. & KLIOT, N. (eds.), *Environmental Change and Its Implications for Population*, Springer, Dordrecht, 2004, pp. 69 ss.

¹¹También en sentido contrario, la bonanza climática permitió el tránsito por el Estrecho de Bering de América a Rusia hace 13.000 años; supuso la expansión social, militar y cultural de pueblos alrededor del Éufrates o el Nilo; asentó a poblaciones estables en el agradablemente cálido Mediterráneo; o favoreció la navegación de los polinesios durante los siglos VIII a XIII.

¹²Vid. ambos ejemplos citados en RAYFUSE, R., “International law and Disappearing States: Utilising Maritime Entitlements to Overcome the Statehood Dilemma”, *UNSW Law Research Paper No. 52* (2010), disponible electrónicamente en http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1704835##.

¹³CASTLES, S., “Environmental change and forced migration: making sense of the debate”, *New Issues in Refugee Research - UNHCR Working Paper*, nº 70, 2002, p. 8 (disponible en http://www3.hants.gov.uk/forced_migration.pdf, visitado el 17 de enero de 2013). Algunos autores han resumido en cinco grandes causas el origen del desplazado climático: desastres naturales, proyectos de desarrollo que implican cambios ambientales, evolución progresiva del clima, accidentes industriales y consecuencias climáticas de los conflictos (LONERGAN, S.: “The Role of Environmental Degradation in Population”, *Displacement Environmental Change and Security Project Report*, nº 4, 1998, disponible en <http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/ACF1493.pdf>, visitado el 17 de enero de 2013). En relación con las consecuencias más esperadas debidas al cambio climático, el IPCC ha destacado las siguientes: el incremento significativo en la fuerza y frecuencia de huracanes, tormentas, ciclones, grandes lluvias e inundaciones, debido al aumento de la evaporación a causa del incremento de las temperaturas; el crecimiento en el número de sequías, contribuyendo a ello la evaporación y la reducción de humedad en el suelo, a menudo asociadas a malas cosechas; y el incremento del nivel del mar debido a

“There is agreement today that natural factors are not the sole cause of migration and that the economic, social and political situation of the zone under threat can, depending on the case, increase or decrease the flow of migrants. Apart from the scientific error of oversimplifying the processes taking place, the danger here is also one of ‘evacuating political responsibility by overplaying the hand of nature’”.¹⁴

En efecto, aunque el “desplazado climático” no pueda ser considerado técnicamente “refugiado climático” (y con ello los Estados desarrollados no se ven impelidos a recibirlos como tales refugiados técnicamente hablando), el propio Alto Comisionado para los Refugiados se ha referido a ellos como “personas desplazadas internas” (IDPs), evitando una confusión entre ambos conceptos toda vez que “[r]efugees could not turn to their own governments for protection because states were often the source of persecution and they therefore needed international assistance, it said, whereas environmental migrants continued to enjoy national protection whatever the state of the landscape”¹⁵. Con ello, además, se subraya que en cualquier caso gozarían de la protección que, en su caso, el ACNUR proporciona a dichos desplazados internos. El problema, sin embargo, y en el caso que nos ocupa, es que esos desplazados climáticos pueden ser no desplazados *internos* sino *externos* una vez que toda o gran parte del territorio de su Estado simplemente desaparece por el cambio climático o ve sus tierras absolutamente yermas debido a las consecuencias del mismo.

Se estima que más de 1000 millones de personas viven en los 9 primeros metros sobre el nivel del mar. Dos terceras partes de las ciudades del mundo con más de cinco millones de habitantes se encuentran en esas zonas litorales. No sólo Estados archipelágicos como Maldivas, Kiribati, Tuvalu o las Islas Marshall se verían afectados¹⁶. Igualmente las costas de Nueva Orleans en los Estados Unidos, Nigeria, Bangladesh o los estuarios del Támesis o de los Países Bajos sufrirían llamativamente dichas alteraciones. La subida del nivel del mar (y sus causas asociadas) provocaría entre otros la erosión del litoral, inundaciones, inhibición de la producción primaria, cambios en la calidad del agua superficial y sus características en profundidad, incremento de las pérdidas de propiedades de los hábitats litorales, incremento de

la expansión de las aguas y al deshielo. Vid. IPCC Fourth Assessment Report (AR4), *Climate Change 2007: The Physical Science Basis* (disponible en http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/wg1/ar4_wg1_full_report.pdf, consultado el 12 de abril de 2013).

¹⁴PIGUET, E.: “Climate change and forced migration”, *New Issues in Refugee Research - UNHCR Working Paper No. 153*, 2008, p. 3 (disponible en <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opensslPDFViewer.html?docid=47a316182&query=%22New%20issues%20in%20Refugee%20Research%22>, visitado el 15 de marzo de 2013) siendo el entrecomillado final de CAMBRÉZY, L. *Réfugiés et exilés - crise des sociétés - crise des territoires*, Éditions des Archives contemporaines, París, 2001, p. 48.

¹⁵ACNUR, “Environmental migrants and refugees”, *Refugees Magazine*, n° 127, 2002, p. 13.

¹⁶Las Maldivas tienen una altura máxima de 1.8 mt, considerándose el Estado más “plano” del planeta. En el resto de Estados citados, aún teniendo cotas más elevadas, la generalidad de sus islas, cayos o atolones no superan aquella cota máxima. Para el caso de Kiribati, puede verse el reportaje de B. LAGAN para *The Global Mail* “Kiribati: A Nation Going Under” (disponible en <http://www.theglobalmail.org/feature/kiribati-a-nation-going-under/590/>, consultado el 18 de abril de 2013).

riesgo de inundación y potenciales pérdidas humanas, pérdida de recursos no monetarios y valores culturales, impactos en la agricultura y en la acuicultura a través de declinaciones en la calidad de suelos y agua, o pérdida del turismo, recreación y funciones del transporte, entre otras muchas.

Es muy probable que Estados insulares de baja altitud o amplias zonas de Estados continentales devengan totalmente inhabitables mucho antes de su plena inmersión, causando que toda o una parte importante de su población (y acaso los gobiernos) se desplacen a otros territorios fuera de su Estado¹⁷. Como ha advertido Jane McAdam,

“[i]n legal terms, the absence of population, rather than of territory, may provide the first signal that an entity no longer displays the full indicia of statehood (namely, a defined territory, a permanent population, an effective government, and the capacity to enter into relations with other States)”¹⁸.

Como consecuencia, en caso de cesar la condición de Estado, ¿la población se vería afectada por la apátrida? Es cierto que la desaparición de un Estado debido a la pérdida de los territorios o al exilio permanente de la población o el gobierno no tiene claros precedentes en la intensidad y particularidad que ahora referimos. La comunidad internacional podría convenir en que los Estados afectados siguieran existiendo. Pero incluso en ese caso, los gobiernos de los Estados afectados se enfrentarían a muchas dificultades en la práctica, y su población sería probablemente asimilable a “apátridas de facto”.

En la medida en que la apatridia es previsible, los esfuerzos deben centrarse en evitar que surjan. El principio de prevención de la apatridia es generalmente reconocido en el derecho internacional como un corolario del derecho a una nacionalidad. Ambos se han reiterado en numerosos instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos, muy particularmente la *Convención para Reducir los Casos de Apatridia* de 1961 (‘Convención sobre la apatridia’)¹⁹.

Los desafíos son, por tanto, diversos y las posibles soluciones —de todo punto teóricas, puesto que la práctica hoy aún no acude en nuestra ayuda— implican diferentes modelos de análisis y grado de incidencia en directa relación con el objetivo buscado:

¹⁷Aunque se ha negado oficialmente los rumores sobre un acuerdo *ad hoc* entre Tuvalu y Nueva Zelanda para permitir la reubicación de la población (véase la nota de prensa de 4 de agosto de 2009 disponible en <http://www.mfat.govt.nz/Foreign-Relations/Pacific/NZ-Tuvalu-immigration.php>, consultada el 4 de julio de 2013), las preocupaciones son comunes en Tuvalu y otras islas del Pacífico del Estado sobre la subsistencia de sus territorios. Véase, por ejemplo, el Programa Nacional de Adaptación de Tuvalu (*Tuvalu's National Adaptation Programme of Action*) de 2007 (disponible en <http://unfccc.int/resource/docs/napa/tuv01.pdf>, consultado el 4 de julio de 2013).

¹⁸McADAM, J.: “Disappearing States”, *Statelessness and the Boundaries of International law*, 2 *UNSW law Research Paper No. 2*, 2010, p. 2, disponible electrónicamente en <http://law.bepress.com/unswwps/flrps10/art2>, visitado el 18 de abril de 2013.

¹⁹989 *UNTS* 175, en vigor desde el 13 de diciembre de 1975.

- En primer lugar, lógicamente, nos encontramos con la solución más radical —una especie de *restitutio in integrum* medioambiental que debiera ser la primera opción—, que implicaría frenar el deterioro climático y, como consecuencia, su nefasta incidencia en los Estados vulnerables, permitiéndoles con ello sostener su territorio en las condiciones necesarias para mantener una población estable no amenazada por las consecuencias de tal cambio climático.
- Complementariamente, ante las dificultades de revertir totalmente dicho cambio climático, debería hacerse frente a sus consecuencias protegiendo el territorio del Estado vulnerable y, llegado el caso, plantear la posibilidad de que otro Estado cediera parte de su territorio (cuestión, no hace falta decirlo, bastante improbable). Esta cesión podría ser temporal o permanente, pero en cualquier caso la población y el gobierno exiliado dependerían del estatuto que el Estado de acogida estuviera dispuesto a conceder. La independencia del gobierno exiliado quedaría así también comprometida. Ahora bien, si dicha cesión fuera posible, la apatridia no se plantearía.
- La unión con otro Estado cedente sería otra opción. En tal caso, la Convención sobre la apatridia²⁰ y los *Artículos sobre la nacionalidad de las personas naturales en relación con la sucesión de Estados*²¹ establecen garantías específicas para prevenir la apatridia.

En todo caso, el reto fundamental es mantener a esa población, de ser posible, en sus territorios y Estados de origen. En caso contrario, no debería considerarse el masivo desplazamiento de las mismas como una desaparición de la población como elemento constitutivo del Estado²². Según la definición clásica de los elementos de la estatalidad en Derecho internacional, ésta exigiría la existencia de una “población permanente”²³, entendiéndose por permanente no tanto su calidad espacial (que también) sino temporal

²⁰Su artículo 10 señala lo siguiente: “1. Todo tratado entre los Estados contratantes que disponga la transferencia de un territorio incluirá disposiciones para asegurar que ninguna persona se convertirá en apátrida como resultado de dicha transferencia. Los Estados contratantes pondrán el mayor empeño en asegurar que dichas disposiciones figuren en todo tratado de esa índole que concierten con un Estado que no sea parte en la presente Convención. □ □

“2. A falta de tales disposiciones, el Estado contratante al que se haya cedido un territorio o que de otra manera haya adquirido un territorio concederá su nacionalidad a las personas que de otro modo se convertirían en apátridas como resultado de la transferencia o adquisición de dicho territorio.”

²¹A/RES/55/153, de 30 de enero de 2001, Anexo. El artículo 21 establece que “[c]on sujeción a lo dispuesto en el artículo 8, cuando dos o más Estados se unan para formar un Estado sucesor, con independencia de que éste sea un nuevo Estado o de que su personalidad sea idéntica a la de uno de los Estados que se hayan unido, el Estado sucesor atribuirá su nacionalidad a todas las personas que, en la fecha de la sucesión de Estados, tenían la nacionalidad de un Estado predecesor”.

²²A ello cabría sumar que la jurisprudencia internacional ya ha relativizado el valor de la efectividad poblacional y territorial a la luz de las condiciones climáticas de los territorios. Podría verse a tal efecto el asunto del *Estatuto jurídico de Groenlandia Oriental* ante la CPJI (1933) o el dictamen de la CIJ en el asunto del *Sáhara Occidental* (1975).

²³A la misma se refiere, por ejemplo, el artículo 1 de la *Convención de Montevideo sobre los derechos y deberes de los Estados* de 26 de diciembre de 1933 (165 LNTS 19, en vigor desde el 26 de diciembre de 1934).

y, sobre todo, su determinación efectiva. Los Estados amenazados por el cambio climático pueden proceder a esa determinación mediante identificación (censos, recuentos, etc.). Las alteraciones territoriales y, como consecuencia, los desplazamientos debido al clima no deberían modificar, pues, aquel elemento de la estatalidad: la población persistiría...pero en otro lugar.

2. Los desafíos para el Estado que se hunde: el mantenimiento del territorio

El siguiente desafío relativo a la estatalidad causado por el cambio climático tiene que ver con una de las consecuencias que venimos señalando y que está íntimamente relacionada con la anterior: el aumento del nivel del mar y su incidencia en la desaparición bajo las aguas del territorio de los Estados, bien parcial bien totalmente. La desaparición total del territorio implicaría la desaparición de uno de los elementos básicos de la estatalidad y, como consecuencia, en teoría, la extinción del Estado²⁴. La desaparición parcial del territorio implicaría por su parte una alteración más o menos significativa del espacio territorial del Estado toda vez que, en lo que se refiere en particular a la proyección marítima de su territorio —“la tierra domina el mar”²⁵—, la alteración de dicho espacio terrestre implicaría, como consecuencia, la alteración igualmente de los espacios marinos que genera.

Ello puede crear incertidumbre en cuanto a la determinación de los límites exteriores de las zonas marítimas y, consecuentemente, en los derechos que poseen los Estados ribereños. La incertidumbre en los límites no es deseable y, en este caso, puede fomentar demandas sobre los recursos marinos valiosos²⁶. La probabilidad de que tal conflicto pueda ser particularmente alto dependerá tanto de esa incertidumbre en las fronteras como de los modos de adaptación al cambio climático y la afectación del mismo a los recursos de cada Estado. Entre otros, cuatro puntos esenciales podrían ser tenidos en cuenta²⁷:

²⁴Es cierto que este sencillo silogismo causa estupor, cuando no rechazo, entre los Estados y la doctrina, que ven en la extinción del Estado un miedo al vacío. Para ello, principios como el de la continuidad del Estado o la propia sucesión de Estados son argumentados como posible solución al problema. Para un análisis crítico al respecto, me permito remitir al lector a mis reflexiones en “The extinction of States”, citado en la nota introductoria a este trabajo.

²⁵Afirmado repetidamente por la Corte Internacional de Justicia: *vid.* Entre otros *Fisheries Case (United Kingdom v. Norway)*, *I.C.J. Reports 1951*, 133; *North Sea Continental Shelf Cases (Federal Republic of Germany v. Denmark; Federal Republic of Germany v. Netherlands)*, *I.C.J. Reports 1969*, p. 51, para. 96; *Continental Shelf (Tunisia/Libyan Arab Jamahiriya)*, *I.C.J. Reports 1982*, p. 61, para.73; o *Case Concerning Maritime Delimitation in the Black Sea (Romania v. Ukraine)*, *I.C.J. Reports 2009*, p. 89, para.77.

²⁶“Para muestra un botón”: como es bien sabido, a lo largo de 2012 y 2013 se han recrudecido las controversias (acaso acercándolas a un conflicto) en el así llamado Mar de China entre este último Estado, Japón, Corea del Sur y Filipinas. Todo ello alrededor de la soberanía pretendida sobre ciertas islas, islotes y elevaciones desde los cuales generar espacios marinos. *Vid.* a título de ejemplo, FRAVEL, M.T., “Explaining Stability in the Senkaku (Diaoyu) Islands Dispute”, en CURTIS, G., KOKUBUN, R. & WANG, J. (eds), *Getting the Triangle Straight: Managing China-Japan-US Relations*, Japan Center for International Exchange, Tokio, 2010, pp. 144 ss.

²⁷Seguimos aquí a CARON, D.D., “Climate Change, Sea Level Rise and the Coming Uncertainty in Oceanic Boundaries: A Proposal to Avoid Conflict”, en HONG, S-Y. & VAN DYKE, J.M. (eds.), *Maritime Boundary Disputes, Settlement Processes, and the law of the Sea*, Brill, Leiden, 2009, p. 2.

- (1) El derecho del mar permite que las líneas de base se apoyen en puntos geográficos que apenas sobresalen por encima del nivel del mar;
- (2) Como consecuencia, cualquier cambio en el nivel del mar puede tener efectos muy dramáticos en ciertas líneas de base;
- (3) Entre otros efectos, podríamos destacar las alteraciones significativas en las fronteras marítimas debido al carácter “deambulatorio” de esas líneas de base que nos llevaría a cambios en las delimitaciones marítimas; y
- (4) Finalmente, el aumento del nivel del mar en determinadas situaciones geográficas dará lugar a cambios significativos en los límites exteriores de las zonas oceánicas reclamadas por los estados costeros.

Como es bien sabido, en virtud del actual Derecho internacional del mar — principalmente codificado en la Convención de 1982 de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar²⁸—, los Estados ribereños pueden reclamar hasta 12 millas náuticas de mar territorial (artículo 3 CNUDM), una zona contigua de 24 millas (artículo 33 CNUDM), 200 millas de zona económica exclusiva (ZEE, artículo 57 CNUDM) y, en algunas circunstancias, una plataforma continental de hasta 350 millas náuticas (artículo 76 CNUDM). Hoy en día, la misma línea de base sirve como línea desde la que se miden todos los límites externos de esas zonas marinas. Esta línea de base es, o pretende ser, básicamente, la “marca de agua” a lo largo de la línea de costa (artículo 5 CNUDM). En otros casos, el expediente utilizado es el de las “líneas de base rectas” a que se refiere el artículo 7 del CNUDM. Sin embargo, dada la complejidad de las costas y la presencia de rocas e islas, marismas, arrecifes, ríos, bahías o fiordos, unido a la existencia de títulos históricos, la delimitación exacta de una línea de base —normal o recta— es un complejo proceso de técnica jurídica pero con irremediables factores políticos en presencia²⁹. A estas zonas deben añadirse las aguas archipelágicas, delimitadas por las “líneas de base archipelágicas”, reguladas en el artículo 47 CNUDM.

Cuando en la década de 1930 se formuló por primera vez el concepto de línea de base (revisado luego en la década de 1970), la perspectiva de un creciente nivel del mar más allá de las mareas no estaba en la mente de los actores internacionales³⁰. Tampoco lo estuvo cuando se redactó y adoptó la CNUDM³¹. Sólo para las zonas marinas

David Caron trató previamente esta cuestión en “When law Makes Climate Change Worse: Rethinking the law of Baselines in Lights if Rising Sea Level”, *Ecology law Quarterly*, vol. 17, 1990, pp. 621 ss.

²⁸1833 UNTS 397. Adoptada el 10 de diciembre de 1982 y en vigor desde el 16 de noviembre de 1994 (CNUDM de ahora en adelante).

²⁹La reciente delimitación de la ZEE entre Nicaragua y Colombia en el Caribe es buena muestra de ello. *Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia)*, I.C.J. Reports 2012, disponible en la web de la Corte (<http://www.icj-cij.org/>)

³⁰Vid. JESUS, J.L.: “Rocks, New-Born Islands, Sea Level Rise and Maritime Spaces”, en J.A. FROWEIN, K. SCHARIOH, I. WINKELMANN & R. WOLFRUM (eds.), *Negotiating for Peace – Liber Amicorum Tono Eitel*, Springer, Berlin, 2003, pp. 579 ss.

³¹Vid. FREESTONE, D. & PETHICK, J.: “Sea Level Rise and Maritime Boundaries”, en BLAKE, G.H. (ed), *Maritime Boundaries*, Routledge, Londres, 1994, p. 79.

“geológicamente estables”, esto es, la plataforma continental, se estableció una permanencia inalterable. El artículo 76(9) CNUDM es buena muestra de ello:

*“El Estado ribereño depositará en poder del Secretario General de las Naciones Unidas cartas e información pertinente, incluidos datos geodésicos, que describan de modo permanente el límite exterior de su plataforma continental. El Secretario General les dará la debida publicidad” (énfasis añadido)*³².

Para el resto de líneas, el régimen de mareas es el único elemento variable previsto pero a los solos efectos de:

- (1) Determinar la propia línea de base normal: “[s]alvo disposición en contrario de esta Convención, la línea de base normal para medir la anchura del mar territorial es la línea de *bajamar* a lo largo de la costa, tal como aparece marcada mediante el signo apropiado en cartas a gran escala reconocidas oficialmente por el Estado ribereño” (artículo 5 CNUDM, énfasis añadido);
- (2) Descartar puntos de apoyo de las líneas de base rectas y líneas de base archipelágicas: en el primer caso, “[l]as líneas de base rectas no se trazarán hacia ni desde elevaciones que emerjan en *bajamar*, a menos que se hayan construido sobre ellas faros o instalaciones análogas que se encuentren constantemente sobre el nivel del agua, o que el trazado de líneas de base hacia o desde elevaciones que emerjan en *bajamar* haya sido objeto de un reconocimiento internacional general” (artículo 7(4) CNUDM, énfasis añadido); y en el segundo “[t]ales líneas de base no se trazarán hacia elevaciones que emerjan en *bajamar*, ni a partir de éstas, a menos que se hayan construido en ellas faros o instalaciones análogas que estén permanentemente sobre el nivel del mar, o que la elevación que emerja en *bajamar* esté situada total o parcialmente a una distancia de la isla más próxima que no exceda de la anchura del mar territorial” (artículo 47(4) CNUDM, énfasis añadido);o
- (3) Estabilizar líneas “inestables”: tal es el caso de los deltas y otros accidentes naturales en los que “la línea de costa [es] muy inestable” y en los que “los puntos apropiados [para trazar las líneas de base recta] pueden elegirse a lo largo de la línea de *bajamar* más alejada mar afuera y, aunque la línea de *bajamar* retroceda ulteriormente, las líneas de base rectas seguirán en vigor hasta que las modifique el Estado ribereño de conformidad con esta Convención” (artículo 7(2) CNUDM, énfasis añadido).

Dado el carácter esencialmente más favorable para el Estado ribereño de las líneas de base recta, una gran mayoría de Estados han trazado dichas líneas con el objetivo de ampliar los espacios marinos sobre los que ejercer soberanía y/o jurisdicción³³. La *vis*

³²Ello no obstante, para las plataformas continentales que se extienden más allá de las 200 m.n., los párrafos 6 y 7 de este mismo artículo 76 prevén un proceso para tal caso sometido a la Comisión de Límites de la Plataforma Continental, establecida de conformidad con el Anexo II de la CNUDM.

³³Como es bien sabido, las aguas encerradas por tales líneas tendrán consideración de aguas interiores. Ahora bien, tal cambio de régimen jurídico lleva aparejada una servidumbre recogida en el art. 8(2) CNUDM: “Cuando el trazado de una línea de base recta, de conformidad con el método establecido en el artículo 7, produzca el efecto de encerrar como aguas interiores aguas que anteriormente no se

expansiva así regulada en el derecho de mar establece sus propios límites. De un lado, esa *vis expansiva* utiliza profusamente las denominadas “elevaciones en bajamar”³⁴ para ser puntos de apoyo de las líneas de base rectas que sólo podrá ser utilizada como línea de base para medir la anchura del mar territorial en tres supuestos: (a) si se encuentran total o parcialmente a una distancia del continente o de una isla que no exceda de la anchura del mar territorial (artículo 13(1) CNUDM); (b) si se han construido sobre ellas instalaciones que se encuentren constantemente sobre el nivel del agua (artículo 7(4) CNUDM); o (c) han sido objeto de un reconocimiento internacional general (artículo 7(4) CNUDM). Ahora bien, ese punto de apoyo serviría únicamente para la generación de mar territorial y zona contigua, no de ZEE. Para la generación de esta última es necesaria la existencia de una “isla”³⁵. Toda isla genera mar territorial, zona contigua, ZEE y plataforma continental (artículo 121(2) CNUDM). Sin embargo, “[I]as rocas no aptas para mantener habitación humana o vida económica propia no tendrán zona económica exclusiva ni plataforma continental” (artículo 121(3) CNUDM)³⁶.

Ello ha provocado la construcción incesante de todo tipo de instalaciones con el objeto de consolidar puntos de apoyo de otro modo despreciables y tratar de convertir dichos puntos en islas para poder generar ZEEs. El caso de las instalaciones japonesas de Okinotorishima en el Mar de China es llamativo a estos efectos³⁷.

III. LOS DESAFÍOS PARA LA COMUNIDAD INTERNACIONAL

Y es que, en efecto, no sólo el cambio climático en general sino también algunas consecuencias particulares del mismo con entidad propia (huracanes, tifones, grandes lluvias, etc.) están sumergiendo total o parcialmente esos “puntos de apoyo” de las líneas de base recta o archipelágicas. Y si las líneas de base se mueven, las fronteras

consideraban como tales, existirá en esas aguas un derecho de paso inocente, tal como se establece en esta Convención”.

³⁴Por “elevación de bajamar” debe entenderse “[u]na elevación que emerge en bajamar es una extensión natural de tierra rodeada de agua que se encuentra sobre el nivel de ésta en la bajamar, pero queda sumergida en la pleamar” (artículo 13(1) CNUDM).

³⁵Por “isla” debe entenderse “una extensión natural de tierra, rodeada de agua, que se encuentra sobre el nivel de ésta en pleamar” (artículo 212(1) CNUDM).

³⁶Es significativo el recientemente avivado diferendo entre España y Portugal a raíz de la pretensión lusa de entender las Islas Salvajes (*Ilhas Selvagens*) como “islas”, permitiéndole ello extender su ZEE en el Atlántico. Frente a dicha pretensión, España sostiene que dicho archipiélago sólo genera mar territorial y zona contigua. *Vid.* las referencias periodísticas en el *Diario de Noticias* portugués de 1 de septiembre de 2003 (http://www.dn.pt/inicio/opiniaio/editorial.aspx?content_id=3397689) y en el *ABC* español de 3 de septiembre de 2013 (<http://www.abc.es/espana/20130903/abci-islotos-atlanticos-portugal-espana-201309030839.html>).

³⁷Los islotes de Okinotorishima, rodeados por un arrecife de coral, sobresalen tan sólo de 10 a 20 cm en pleamar. Desde 1987, Japón ha procedido a elevar artificialmente dichos islotes construyendo primero un terraplén y luego diversas instalaciones y barracones desde los que un grupo rotatorio de científicos llevan a cabo diversas investigaciones, pretendiendo con ello otorgarle a dichos islotes el carácter jurídico de “isla” y, con ello, poder proyectar no sólo un posible mar territorial sino también una ZEE de alrededor de 400.000 km². Desde 2004 China ha protestado tal pretensión. *Vid.* entre otros YOSHIKAWA, Y., “Okinotorishima: Just the Tip of the Iceberg”, *Harvard Asian Quarterly*, vol. 9, 2005 (disponible en <http://www.asiaquarterly.com>, visitado el 22 de abril de 2013).

marítimas se mueven con ellas, creando como dijimos una inestabilidad jurídica que puede derivar en controversia internacional y —como la práctica reciente nos muestra— en amenaza de conflicto.

La Comunidad internacional —y no sólo los Estados especialmente afectados³⁸— tiene, pues, ante sí un desafío que debe poder resolver por vía de la educación y la ciencia — para frenar o amortiguar el cambio climático y sus efectos— y a través del derecho — ajustando sus reglas o creando otras para evitar el conflicto—. En el caso de elevaciones significativas del nivel del mar, los Estados pueden ver alterados sus espacios marinos: *significativamente* si de lo que se trata es de la inmersión de rocas y elevaciones en pleamar que sirven de apoyo para generar mar territorial y zona contigua, y *extraordinariamente* si afecta al régimen de las islas por cuanto éstas son susceptibles de generar amplias zonas económicas exclusivas. Si a ello sumamos que una isla (o un grupo de islas) puede ser un Estado en sí mismo, las implicaciones para ese Estado y para la Comunidad internacional son evidentes.

A ello puede añadirse que los efectos del cambio climático (erosión, huracanes, inundaciones) pueden hacer inhabitable una isla. Ésta perdería tal condición jurídica y, como consecuencia, dejaría de generar una ZEE. Así, el cambio climático alteraría el estatuto jurídico de un territorio tanto demográficamente como geográficamente, poniendo en entredicho la existencia misma de un Estado que se viera en tal situación o el legítimo acceso a las riquezas de sus zonas marítimas. En este último sentido, partiendo de una reflexión que el Juez Vukas hacía en su declaración al asunto *Volga* ante el TIDM³⁹, Jenny Grote Stoutenburg ha señalado lo siguiente:

“As uninhabited islands located thousands of miles from the coasts of the states to which they belong do not support such local fishing communities, the rationale of giving preferential fishing rights to coastal populations does not pertain to them, disqualifying them from the entitlement to an extended fisheries zone. Sea-level rise might force the inhabitants of small islands to leave their home. The preservation of extended maritime zones around these —then uninhabited— islands would, according to this view, counter the rationale for the establishment of EEZs. Yet while a restrictive interpretation of the relevant provisions of the LOSC is oftentimes necessary to curb maritime expansionism, this reasoning does not apply

³⁸Estos Estados —muy particularmente los insulares— ya adoptaron en 1989 la *Declaración de Male sobre el recalentamiento de la atmósfera en todo el mundo y aumento del nivel del mar* (Doc. NU A/C.2/44/7, 22 de noviembre de 1989); y desde entonces, los Estados participantes en la red *Small Island Developing States* han venido insistiendo en la cuestión. Vid. sus actividades en <http://www.sidsnet.org/category/themes/climate-change-and-sea-level-rise>, visitado el 3 de marzo de 2013. Vid. asimismo MIMURA, N. *et al.*: “Small Islands”, en *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)*, CUP, Cambridge, 2007, pp. 687 ss, disponible en <http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/wg2/ar4-wg2-chapter16.pdf>, visitado el 3 de marzo de 2013.

³⁹Tribunal Internacional de Derecho del Mar, *The “Volga” Case (Russian federation v. Australia)*, *Prompt Release, Case No. 11*, Declaración del Vicepresidente Vukas, paras. 3-5 (disponible electrónicamente en http://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no_11/decl.Vukas.E.pdf).

*to states affected by sea-level rise which do not strive to illegitimately appropriate additional maritime space, but only to preserve their recognized entitlements*⁴⁰.

Piénsese igualmente que, aunque esos casos de islas e islotes poco elevados constituyendo un Estado (o parte importante de un Estado) son los más llamativos⁴¹, la erosión generada o acelerada por el cambio climático puede alterar otras líneas de base continentales igualmente importantes: David Caron cita el caso del *Kotzebue Sound* en Alaska, afectado por dichas erosiones y que han provocado que la anchura de su entrada pasara de 23,9 a 25,8 m.n., superando con ello la anchura máxima estipulada en el artículo 10(4) CNUDM⁴² y debiéndose por ello mover la línea de cierre hacia el interior de la bahía⁴³. A este ejemplo se podría añadir otro con, incluso, mayor *morbo* político: piénsese en las costas enfrentadas de Cuba y los Estados Unidos en Florida, cuyos cayos tienen una limitada altura. El cambio climático podría hacer desaparecer bajo el agua dichos cayos y no afectar significativamente las costas cubanas. Las alteraciones jurisdiccionales podrían ser llamativas y afectar, incluso, a terceros Estados como Bahamas.

Todo ello supone, como venimos diciendo, una alteración en las líneas de base y, como proyección de las mismas, la modificación de los límites exteriores de los distintos espacios marinos. Si los aspectos jurisdiccionales son relevantes (trazado de los mares territoriales y con ello de la soberanía territorial del Estado ribereño con lo que ello implica: derechos de paso, permisos de investigación científica marina, jurisdicción civil y penal, etc.), es innegable que los aspectos económicos se revelan igualmente como fundamentales. El mar es una fuente de riqueza en recursos vivos⁴⁴ y no vivos que quedan igualmente limitados por las fronteras marítimas en las ZEE y las plataformas continentales.

Una línea de base móvil (pues el cambio climático puede hacerla retroceder o avanzar, según los casos) implicaría unos límites exteriores “deambulatorios”, inaceptables en un sistema en el que la seguridad jurídica —en este caso anclada en una estabilidad fáctica— es uno de sus principios capitales. Y no debe olvidarse que el sistema jurídico de delimitación aceptado en la CNUDM y hoy parte del derecho general —que eleva el acuerdo como modo esencial de delimitación— puede ser puesto en entredicho si se

⁴⁰GROTE STOUTENBURG, *Implementing a New Regime...*, p. 272 (notas eliminadas).

⁴¹Para los casos de las Maldivas o de Tuvalu, unos de los más acusados, *vid.* GAGAIN, M., “Climate Change, Sea Level Rise, and Artificial Islands: Saving the Maldives’ Statehood and Maritime Claims Through the ‘Constitution of the Oceans’”, *Colorado Journal of Environmental Law & Policy*, vol. 23, 2012, pp. 77 ss; y RAIMANA LALLEMENT, H.: “L’apatride climatique et la disparition d’état dans le Pacifique Sud”, *Revue Juridique Polynésienne*, vol. 15, 2009, pp. 77 ss., respectivamente.

⁴²Cuyo texto es: “Si la distancia entre las líneas de bajamar de los puntos naturales de entrada de una bahía no excede de 24 millas marinas, se podrá trazar una línea de demarcación entre las dos líneas de bajamar y las aguas que queden así encerradas serán consideradas aguas interiores”.

⁴³CARON, *Climate Change...* (2009), p. 12.

⁴⁴A ello cabría añadir que el propio cambio climático puede estar alterando el estado de las pesquerías en zonas determinadas (por cambios de temperatura o salinidad, por ejemplo) o el régimen de migraciones y movimientos de especies altamente transzonales. La carestía de especies, unida a su sobre-explotación (que podría ser exponencial por dichas alteraciones), afectaría igualmente a las poblaciones pesqueras ribereñas que podrían abandonar sus zonas de pesca y las poblaciones que viven de ella.

producen grandes alteraciones. Si bien es cierto que el artículo 62(2)(a) del Convenio de Viena sobre derecho de los tratados —hoy parte también del derecho general consuetudinario⁴⁵— limitaría muchas posibilidades⁴⁶, en estos casos las circunstancias son tan relevantes que cabría preguntarse si la regla *rebus sic stantibus* podría acaso ser alegada⁴⁷. Ello sería en cualquier caso en los supuestos de delimitación acordada convencionalmente. En el resto de casos, las circunstancias cambiantes estarían igualmente presentes alterando el escenario jurisdiccional.

Lastbutnotleast, si los Estados ven alterados sus recursos naturales debido a dichas fronteras “deambulatorias”, una tentación posible —como hemos visto— es la de invertir grandes recursos materiales y humanos en la estabilización artificial de tales fronteras. Estos esfuerzos, tan grandiosos como banales en demasiados supuestos, destinan recursos en ocasiones de manera ineficiente, generando nuevos problemas y desafíos⁴⁸.

IV. ¿QUÉ SOLUCIONES PARA LAS NUEVAS ATLÁNTIDAS?

Eppur si affonda... Lo cierto es que el recuento de problemas sirve acaso para elegir mejor las soluciones. Pero éstas deben provenir, en primer lugar y como venimos diciendo, de detener o limitar la causa: el control, pues, del cambio climático. Mientras tanto, el derecho internacional debe articular algunas medidas para los retos que a la soberanía y jurisdicción de los Estados plantean los problemas descritos. Si no evitar la creación de nuevas *Atlántidas*, no perdamos el rastro de los Estados hoy en peligro y que se articulen posibles soluciones, al menos paliativas en el plano jurídico y político.

1. Las soluciones técnicas

Las más habituales de las así llamadas soluciones técnicas es la estabilización “física” de los puntos de apoyo y, con ello, de las líneas de base. Junto al ya comentado caso japonés de Okinotorishima, se ha discutido la posibilidad de construir y mantener perennemente faros e instalaciones en elevaciones amenazadas de hundimiento con el

⁴⁵*Fisheries Jurisdiction Case, I.C.J. Reports 1973*, p. 63, para. 36.

⁴⁶1155 *UNTS* 331. El artículo 62(2)(a) establece: “Un cambio fundamental en las circunstancias no podrá alegarse como causa para dar por terminado un tratado o retirarse de él [...] si el tratado establece una frontera”. Ello no implica, empero, la posibilidad de suspender el tratado o de iniciar su proceso de revisión.

⁴⁷Como la CIJ dio a entender en el asunto *Gabčíkovo-Nagymaros*, “[a] fundamental change of circumstances must have been unforeseen; the existence of the circumstances at the time of the Treaty’s conclusion must have constituted an essential basis of the consent of the parties to be bound by the Treaty. The negative and conditional wording of Article 62 of the Vienna Convention on the law of Treaties is a clear indication moreover that the stability of treaty relations requires that the plea of fundamental change of circumstances be applied only in exceptional cases”. *Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), Judgement, I.C.J. Reports 1997*, p. 65, para. 104.

⁴⁸No busquemos ejemplos en Estados con limitadas capacidades económicas y tecnológicas: recordemos la *polderización* o la construcción de esclusas y diques en el Mar del Norte europeo no está ofreciendo los resultados previstos; o el caso ya citado de Okinotorishima donde Japón lleva invertidos millones de yenes.

objeto de preservar (o mejorar) sus estatus y mantener con ellos esos puntos de apoyo que la CNUDM exige para poder trazar las líneas de base. Sin embargo, aspectos relativos a su coste⁴⁹, a su continua situación de amenaza física pero también a su uso *contra legem* han sido puestos de manifiesto por diversos especialistas en la cuestión⁵⁰. Las querellas, por ejemplo, entre simples obras de mantenimiento y las instalaciones a que se refiere el artículo 60(8) CNUDM se multiplicarían exponencialmente. En resumidas cuentas, como ha señalado Jenny Grote Stoutenburg, “[a]rtificial shoreline protection is therefore neither practical nor economical as a widespread response to sea level rise, nor does it represent a legally watertight strategy”⁵¹.

2. Las soluciones jurídicas: ¿una nueva proyección del principio *uti possidetis juris*?

Acaso una solución jurídica fuera más sencilla, previo consenso generalizado de los Estados. Es innegable, cabe advertirlo desde el principio, que estas soluciones —y las premisas sobre las que se asientan— pueden tener un limitado respaldo teórico y complejo encaje en la práctica estatal. Pero es que, como ya advertimos al inicio de este trabajo, la situación es tan novedosa como advertida. La amenaza, como una nueva *Casandra*, está ya presente en la agenda de las cancillerías y éstas, sin embargo (y tal vez incrédulas), no parecen reaccionar de manera decidida. Es igualmente cierto que la complejidad de la situación acaso requiera la búsqueda de soluciones insospechadas e imaginativas. No nos estamos refiriendo a aceptar, sin más, la posibilidad de *wáter worlds*, sobre los que ya nos advirtió entre nosotros Antonio Remiro desde la primera edición de su Manual sobre nuestra disciplina⁵². Se trata, por el contrario, de buscar soluciones (incluso arriesgadas) con la mente puesta en el derecho de las personas por encima de las estructuras clásicas estatales y los principios (y asunciones) que hasta ahora los gobiernan.

⁴⁹Ya en 1990 se estimaba que el coste para los pequeños Estados insulares o archipelágicos, mucho de ellos aún en vías de desarrollo, sería inasumible. Vid. DRONKERS, J. *et al.*, *Strategies for Adaption to Sea Level Rise. Report of the IPCC Coastal Zone Management Subgroup: Intergovernmental Panel on Climate Change* (Ginebra: Intergovernmental Panel on Climate Change, 1990), disponible electrónicamente en http://papers.risingsea.net/federal_reports/IPCC-1990-adaption-to-sea-level-rise.pdf, visitado el 2 de mayo de 2013. De modo sumario, en este Informe se afirma: “Based on available information, the study shows that some 360,000 km of coastal defences of several categories, at a total cost of about US\$ 500 billion, are required ‘if the sea level rises by 1 metre’. For this study, it is assumed that sea level rises in a single step and that all adaptive measures are executed in a single step as well. This value does not include costs necessary to meet present coastal defence needs. The estimate does not include the value of the unprotected dry land or ecosystems that would be lost, nor, in fact, does it consider the cost of responding to saltwater intrusion or the impacts of a possible increase in storm frequency” (p. 72).

⁵⁰Vid. entre otros SOONS, A.H.A., “The Effects of a Rising Sea Level on Maritime Limits and Boundaries”, *Netherlands International Law Review*, vol 37, 1990, p. 211; CARON, *Climate Change... (2009)*, *passim*; o HAYASHI, M., “Sea Level Rise and the law of the Sea: Legal and Policy Options”, *International Symposium on Islands and Oceans*, Tokio, 2009, p. 79, disponible electrónicamente en https://www.sof.or.jp/en/report/pdf/200903_ISBN978-4-88404-217-2.pdf.

⁵¹GROTE STOUTENBURG, J.: “Implementing a New Regime of Stable Maritime Zones to Ensure the (Economic) Survival of Small Island States Threatened by Sea-Level Rise”, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 26, 2011, p. 278.

⁵²REMIRO BROTONS, A. *et al.*, *Derecho Internacional*, McGraw-Hill, Madrid, 1997, p. 44.

Hoy más que nunca la tecnología a nuestro alcance nos ha permitido conocer nuestro entorno *ad sidera ut infera*. La cartografía terrestre y náutica actual es sumamente precisa (y se espera que aún lo sea más en pocos años), permitiendo determinar casi todos los accidentes tanto del terreno emergido como de los espacios sumergidos. Los Estados, además, están continuamente poniendo al día y perfeccionando sus cartas náuticas con el objeto de hacer más segura la navegación marítima. Para ello, y con el concurso de diversas agencias y organismos internacionales —muy particularmente la Organización Marítima Internacional (OMI)—, los Estados llevan a cabo una comunicación pública de todo elemento náutico susceptible de poner en peligro tal navegación. Con ello están igualmente llevando a cabo una cada vez más precisa identificación de cualquier accidente que sirve al mismo tiempo para delimitar los distintos espacios marinos.

Conocidos tales accidentes —en definitiva, los posibles puntos de apoyo de las líneas de base (normales, rectas o archipelágicas)—, los Estados podrían “congelar la geografía” en su situación actual⁵³. En cierto modo, y si se nos permite la licencia, se procedería a una especie de nuevo *uti possidetis iuris* náutico según el cual las actuales fronteras marítimas quedaría preservadas incólumes sin verse afectadas por posibles cambios físicos y sin necesidad de esfuerzos técnicos para preservar dichas líneas (y, desde ellas, todos los espacios marítimos previstos en el Derecho internacional actual). Las virtudes de tal propuesta las ha sintetizado David Caron al señalar que

*“the fixing of ocean boundaries on the basis of presently-accepted baselines would be wise because it promotes stability in boundaries, be fair because it preserves the present allocation of authority over the oceans, and be efficient because it avoids the costs of adjustment while facilitating adaptation to climate change”*⁵⁴.

Esta opción, empero, plantea dos posibles soluciones: una, fijar las líneas de base y, con ellas, los límites exteriores de los espacios marítimos; o, dos, fijar estos últimos y permitir que las líneas de base sean ambulatorias dependiendo de las circunstancias climáticas. La primera opción parece la más aceptable (y la más estable). Como el Juez Jesus ha señalado,

*“the baselines have been drawn in accordance with the provisions of UNCLOS, and given publicity thereto under article 16(2) of the UNCLOS, such baselines should be seen as permanent baselines, irrespective of rising sea level”*⁵⁵.

⁵³Debe entenderse que dicha “congelación” a través de la publicación y comunicación de las cartas lo sería exclusivamente a los efectos de la pretensión jurídica de estabilizar las líneas de base, no implicando en modo alguno la dejación de puesta al día de dichas cartas a efectos, por ejemplo, de la seguridad en la navegación. Lo contrario, como ha señalado David Freestone, sería “extremely hazardous”. *Vid.* FREESTONE, D. “International law and Sea Level Rise”, en CHURCHILL, R. & FREESTONE, D. (eds.), *International Law and Global Climate Change*, Graham & Trotman London/Dordrecht, 1991, p. 115.

⁵⁴CARON, *Climate Change...*(2009), p. 17.

⁵⁵JESUS, *Rocks, New-born Islands...*, p. 603.

En efecto, dado que el origen del problema reside en el posible carácter deambulatorio de las líneas de base, es en dicho origen donde tendría que buscarse la solución. Sobre todo si se tiene en cuenta que en la fijación de tales líneas se manejan cuestiones de soberanía general (movilidad de las aguas interiores y del mar territorial) mientras que en el resto de zonas se plantean esencialmente problema soberanos y/o jurisdiccionales únicamente sobre limitados aspectos. Rosemary Rayfuse advierte acertadamente:

*“If the baseline is fixed, any new ocean areas created as a result of sea level rise will lie to the landward of the baseline and become internal waters. The legal status of the newly submerged area will be no different than when it was dry land. If only the outer limits of the maritime zones are fixed then, as the sea level rises the baselines will move, thus expanding the breadth of the territorial sea or exclusive economic zone, thereby diminishing a state’s jurisdiction over the newly submerged area”*⁵⁶.

En cualquier caso, y a pesar de que ello agregaría dificultades técnicas, con dicha “congelación” deberían preservarse no sólo los derechos territoriales del Estado ribereño sino también sus obligaciones *erga omnes* como lo es, por ejemplo, el deber de soportar el paso inocente recogido en la CNUDM como traducción del derecho internacional general en la materia. Esto es, la “congelación” propuesta estabilizaría los derechos del Estado ribereño y de terceros Estados afectados por dicha estabilización.

Dicho todo ello, esta solución —en caso de serlo— adolece también de diversas dificultades aplicativas. Citemos sólo algunas de ellas:

- (1) En primer lugar, esa “congelación fronteriza” necesitaría aparentemente que *todas* las fronteras marítimas estuvieran ya pacíficamente determinadas, lo cual no es hoy cierto ni tiene visos de ser posible. Es verdad que en los casos de delimitación por acuerdo ya existente, el mismo juego operativo del artículo 62(2)(a) del Convenio de Viena sobre derecho de los tratados que ya vimos operaría como “efecto congelador”⁵⁷: desde el momento que el cambio de circunstancias (las consecuencias del cambio climático en nuestro caso) no puede ser alegado como causa para terminar un tratado fronterizo o retirarse de él, dicho tratado —con las fronteras ya establecidas— “congelaría” las mismas de un modo convencionalmente aceptado⁵⁸. Además, al “congelar” los puntos de apoyo, lo que se llevaría a cabo

⁵⁶RAYFUSE, *International law and Disappearing...*, p. 6.

⁵⁷La Corte de la Haya nos record que dicho precepto se aplica igualmente para las delimitaciones marítimas: “[w]hether it is a land frontier or a boundary line in the continental shelf that is in question, the process is essentially the same, and inevitably involves the same element of stability and permanence, and is subject to the rule excluding boundary agreements from fundamental change of circumstances”. *Aegean Sea Continental Shelf Case (Greece v. Turkey), Judgement, I.C.J. Reports 1978*, pp. 35-36, para 85.

⁵⁸A ello cabría sumar el efecto objetivo que un acuerdo delimitador tiene, incluso, más allá del propio acuerdo. Como la Corte ha recordado, “it is a principle of international law that a territorial régime established by treaty ‘achieves a permanence which the treaty itself does not necessarily enjoy’ and the continued existence of that régime is not dependent upon the continuing life of the treaty under which the régime is agreed” (*Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia), Preliminary Objections, I.C.J. Reports 2007 (II)*, p. 861, para 89).

sería, realmente, la “congelación de las pretensiones”, esto es, la “congelación” del hecho, dejando para cuando sea posible la determinación del derecho. Cuestión a resolver sería el “momento” de dicha “congelación”.

Se estima que en la actualidad existen más de 200 acuerdos de delimitación marítima, a los que cabría sumar las decisiones judiciales (por parte de la CIJ, el TIDM o un tribunal arbitral). Pero incluso en estos casos de delimitación por un tribunal, éste mismo ha tenido problemas con los cambios geomorfológicos a la hora de llevar a cabo una delimitación estable o permanente. El caso de la *Delimitación territorial y marítima entre Nicaragua y Honduras en el Caribe* es sintomático a estos efectos⁵⁹. De ahí que, en la medida de lo posible, dichas delimitaciones ya realizadas deberían verse estabilizadas definitivamente⁶⁰.

- (2) La actitud de los Estados no es sin embargo particularmente propicia a la realización técnica de dicha “congelación fronteriza”. A pesar de lo señalado en la propia CNUDM⁶¹ y de la petición de la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 62/215, de 22 de diciembre de 2007⁶², según la base de datos de la División de Asuntos Oceánicos y de Derecho del Mar de las Naciones Unidas (DOALOS), a 27 de febrero de 2013 sólo 59 Estados habían comunicado y depositado sus cartas náuticas con delimitaciones. No obstante, para aquellos casos de comunicación al Secretario General de los datos relativos a las plataforma continental artículo 76(9) CNUDM, se estaría produciendo un remedio a dicha “congelación”⁶³.
- (3) Llamativamente, ello iría directamente contra la propia CNUDM, cuyo articulado no prevé ciertamente dicha “congelación” (aunque tampoco lo prohíbe, precisamente porque no lo prevé). Al contrario, supondría una continua revisión del derecho en relación con el hecho jurídicamente relevante (en este caso, los puntos de apoyo). Una posible solución intermedia supondría la utilización, generalmente consensuada (pero igualmente forzada), de dos técnicas previstas en la propia

⁵⁹Teniendo en cuenta en este caso que el Río Coco había creado su propio delta y que éste exhibía “a very active morpho-dynamism”, la Corte entendió que “continued accretion at the Cape might render any equidistance line so constructed today arbitrary and unreasonable in the near future” (*Territorial and Maritime Dispute between Nicaragua and Honduras in the Caribbean Sea (Nicaragua v. Honduras)*, *Judgment*, *I.C.J. Reports 2007*, p. 742, para 277). Más aún, la Corte continuaba diciendo que, “whatever base points would be used for the drawing of an equidistance line, the configuration and unstable nature of the relevant coasts, including the disputed islands formed in the mouth of the River Coco, would make these base points (whether at Cape Gracias a Dios or elsewhere) uncertain within a short period of time” (*ibid.*, p. 744, para 280).

⁶⁰Lo cual no obsta para que, como toda regla jurídica, los Estados pudieran disponer de ella más adelante adaptándola a las circunstancias cambiantes y teniendo en cuenta los intereses de terceros Estados, en su caso.

⁶¹Artículos 16(2), 47(9), 75(2), 76(9) y 84(2).

⁶²En el párrafo 6º de esta resolución, la Asamblea “[exhortó] a los Estados partes en la Convención a depositar en poder del Secretario General cartas o listas de coordenadas geográficas, como se establece en la Convención”.

⁶³Sobre si el art. 76(9) CNUDM se refiere a los límites exteriores de toda plataforma continental o sólo de las “extendidas”, *vid.* GROTE STOUTENBURG, *Implementing a New Regime...*, pp. 269-270.

CNUDM: la utilización del concepto de aguas, derechos o títulos “históricos” previstos en los artículos 10(6), 15 ó 46⁶⁴; o del “reconocimiento internacional general” previsto en el artículo 7(4). A ello cabría sumar la posible creación de una regla consuetudinaria *ad hoc*⁶⁵; e incluso la negociación de un acuerdo complementario de la CNUDM⁶⁶. En todo caso, una revisión de la propia CNUDM no quedaría tampoco fuera de lugar⁶⁷; acaso creando, inicialmente (y quizá por el proceso simplificado del art. 313), una comisión de “congelación” de dichos límites al estilo de la Comisión de Límites de la Plataforma Continental, prevista en el artículo 76(8) CNUDM, con el objeto de proceder a su estudio, negociación y delimitación⁶⁸.

⁶⁴Vid. SOONS, *The Effects...*, p. 223. Cf. GROTE STOUTENBURG, *Implementing a New Regime...*, pp. 281-284.

⁶⁵Que en este caso, como hemos advertido, no iría contra la CNUDM puesto que ésta no prevé el escenario de las consecuencias del cambio climático. Cabría incluso plantear la aplicación de un nuevo derecho equitativo *praeter legem* y no *contra legem*. Ahora bien, seguiría existiendo el factor temporal como problema: como ha señalado acertadamente Grote Stoutenburg, “[j]ust as with the invocation of the historic waters doctrine, the creation of new custom, despite being progressive in the sense of further developing the law of the sea, would essentially be retrospective in nature, as states would have to wait for sea-level rise to have moved the baselines perceptibly before being able to assert that the continued exercise of their rights over the area in question indicates the evolution of a new rule of customary international law. Statements by states of what they will do if a certain situation arises in the future cannot create customary international law” (GROTE STOUTENBURG, *Implementing a New Regime...*, p. 285).

⁶⁶Como el mismo *Acuerdo sobre la aplicación de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar de 10 de diciembre de 1982 relativas a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios* (4 de agosto de 1995, 2167 UNTS 3); o la propuesta de un nuevo convenio sobre los recursos genéticos marinos fuera de las zonas de jurisdicción nacional, como ha sido discutida en el seno del Grupo de Trabajo especial oficioso de composición abierta encargado de estudiar las cuestiones relativas a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina fuera de las zonas de jurisdicción nacional, que se creó en virtud del párrafo 73 de la resolución A/RES/59/24 (doc. NU A/65/68, 17 de marzo de 2010, paras. 45 y 70-77).

⁶⁷La propia Unión Europea así lo ha sugerido en su informe *El cambio climático y la seguridad internacional*: “Los científicos pronostican cambios de importancia de la masa continental durante el presente siglo. El retroceso de las costas y la sumersión de grandes zonas podría dar lugar a pérdida de territorio, incluso a la desaparición de países enteros, como pequeños estados insulares. Es probable que se produzcan más contenciosos relativos a las fronteras marítimas y terrestres y otros derechos territoriales. Podría ser necesario reformar las normas de Derecho internacional vigentes, como por ejemplo el Derecho del mar, por lo que respecta a la resolución de conflictos territoriales y fronterizos. Otra dimensión de la competencia por los recursos energéticos estriba en los posibles conflictos por los recursos de las regiones polares, que podrán explotarse como consecuencia del calentamiento mundial. la desertización podría iniciar un círculo vicioso de degradación, migraciones y conflictos territoriales y fronterizos que amenace la estabilidad política de países y regiones” (Documento del Alto Representante y de la Comisión Europea al Consejo Europeo, doc. S113/08, 14 de marzo de 2008, p. 4, énfasis añadido, disponible en http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/reports/99394.pdf, visitado el 18 de abril de 2013).

⁶⁸Debe tenerse en cuenta que desde 1999 existe en el seno de las Naciones Unidas “un proceso abierto de consultas oficiosas, cuya finalidad será facilitar el examen anual por la Asamblea General, de una manera efectiva y constructiva, de los acontecimientos registrados en relación con los asuntos oceánicos, mediante un análisis del informe del Secretario General sobre los océanos y el derecho del mar y la formulación de sugerencias a la Asamblea General para que examine cuestiones concretas, con especial hincapié en la determinación de esferas en las que deba mejorarse la coordinación y la cooperación en los planos intergubernamental e interinstitucional”. A/RES/54/33, de 24 de noviembre de 1999. Vid. sus

(4) Finalmente, quedaría sin resolver la gran paradoja del Estado sin territorio *terrestre* pero con espacios marinos (y, lógicamente, aéreos)⁶⁹. En efecto, en aquellos casos de total desaparición de un Estado por la elevación del nivel del mar, el efecto de “congelar” los puntos de apoyo (y entre ellos el territorio mismo), podría llegar a crear un Estado que sólo dispusiera de espacios marinos y aéreo. Quebraría aparentemente el principio según el cual “la tierra domina el mar” y operaría sobre una ficción jurídica tremendamente compleja. Sin embargo, es igualmente cierto que dicho principio, relacionado en particular con la plataforma continental, opera tanto sobre un hecho cierto —la existencia *física* de la “prolongación natural de su territorio”— como de una asunción legal —la existencia *jurídica* de dicha plataforma hasta las 200 m.n. “en los casos en que el borde exterior del margen continental no llegue a esa distancia”—. En cualquier caso, no debe negarse por principio dicha posibilidad simplemente acudiendo al derecho hoy en vigor (que tampoco la impediría totalmente). Debe pensarse en las condiciones futuras de nuestro planeta y operar en el ámbito del derecho inter-temporal para resolver las contradicciones a la luz de la voluntad de los operadores jurídicos en cada momento dado.

V. CONCLUSIONES: “EL EFECTO MARIPOSA” Y LAS SOLUCIONES POLÍTICAS

En el último milenio el mapa geopolítico de nuestro planeta ha sufrido innumerables cambios; no así el mapa geofísico que, salvo mínimas alteraciones, no ha experimentado cambios significativos. Hoy, esta apreciación puede verse alterada debido a dos circunstancias que pudieran interactuar dramáticamente: de un lado, la “aceleración de la historia” que afecta igualmente al tiempo necesario para que la incidencia de la actividad humana perturbe la totalidad del planeta; y, de otro, la presencia de más de 7000 millones de seres humanos habitando dicho planeta, dispersos en casi 200 Estados pero condicionados por la geología y el clima⁷⁰.

Lo que desgraciadamente parece demostrado es la veracidad del denominado *efecto mariposa*, esto es, que dadas unas condiciones iniciales de un determinado sistema caótico, la más mínima variación en ellas puede provocar que el sistema evolucione en ciertas formas completamente diferentes. Una pequeña perturbación inicial, mediante un proceso de amplificación, podrá generar un efecto considerablemente grande a mediano

actividades en el sitio web de la DOALOS: http://www.un.org/Depts/los/consultative_process/consultative_process.htm. Como se señala en su último Informe de 2012, “[m]uchas delegaciones también sugirieron que se examinaran las cuestiones relativas a la elevación del nivel del mar y su impacto en la seguridad y la supervivencia, sobre todo en zonas costeras bajas y naciones insulares, en el contexto del desarrollo sostenible” (doc. NU A/67/120, 2 de julio de 2012, para 72)

⁶⁹De no aceptarse esa “congelación” y, por lo tanto, la desaparición del Estado, sus espacios marinos pasarían a ser alta mar o espacios marinos de otro(s) Estado(s), según las circunstancias (SOONS, *The Effects...*, p. 230).

⁷⁰*Vid.* alguna de estas reflexiones en RAYFUSE, *International law and Disappearing...*, p. 1.

o corto plazo de tiempo⁷¹. Acuñado a partir de los análisis meteorológicos de Edward Lorenz, recoge la idea de un antiguo proverbio chino según el cual “el aleteo de las alas de una mariposa se puede sentir al otro lado del mundo”. El problema es que el “aleteo” en nuestro caso es una ingente actividad antropogénica que está provocando unos efectos climáticos con consecuencias devastadoras a medio y largo plazo.

Desde un punto de vista jurídico, nos hemos planteado en ese escenario la posibilidad de un Estado que vea desaparecer bajo las aguas parte o todo su territorio. En el peor de los supuestos, el silogismo de la estatalidad nos llevaría a advertir en este último caso que, a falta de uno o varios de los elementos de dicha estatalidad —la población o el territorio—, el Estado como tal desaparecería, produciéndose un nuevo caso de “extinción” de Estados al que ya nos referimos en otro lugar⁷².

Sin embargo, varias consideraciones de carácter político (pero con clara incidencia jurídica) podrían avanzarse a modo de conclusión:

- En primer lugar, de aceptarse la solución señalada de “congelación” de las líneas de base, debe tenerse en cuenta que sólo desaparecería el territorio terrestre, no el territorio en sí. Cabe no olvidar que este territorio estatal está formado tanto por dicho espacio terrestre como por las aguas interiores y el mar territorial (y el espacio aéreo suprayacente). El “estado sumergido” seguiría teniendo territorio si bien sólo marítimo, conformado por sus aguas interiores y su mar territorial. ¿Cuál sería, si no, la alternativa eficaz para Tuvalu y sus nacionales, en caso de desaparecer bajo las aguas su territorio actual? ¿Es esta solución peor —sencillamente por no encontrar fácil acomodo en el Derecho internacional actual— a la de una población errante sin derecho a unos recursos naturales de los que históricamente disfrutaban sencillamente porque el cambio climático (por cierto, en el que poco ha incidido la población de Tuvalu) ha provocado el hundimiento bajo las aguas?
- En segundo lugar, y como consecuencia inmediata de lo anterior, el Derecho internacional debe en todo caso proteger tanto a la población del Estado relativamente “desterritorializado” como su derecho inmanente al disfrute de los recursos naturales de su territorio (en este caso marítimo). Rosemary Rayfuse lo ha sintetizado del modo siguiente:

“In the context of disappearing states, the deterritorialised state entity would therefore consist of a ‘government’ or ‘authority’ elected by the registered voters of the deterritorialised state. In essence, this ‘authority’ would act as a trustee of the assets of the state for the benefit of its citizens wherever they might now be located. The maritime zones of the disappearing state would continue to inure to and be managed by that ‘authority’ such that the resource rents from their exploitation could be used to fund the relocation and continued livelihood of the displaced population —whether diasporic or wholly located

⁷¹ Definición básica y común recogida en Wikipedia: http://es.wikipedia.org/wiki/Efecto_mariposa, visitado el 14 de marzo de 2013.

⁷² Vid. la nota introductoria a este trabajo.

within one other 'host' state. The 'authority' would continue to represent the deterritorialised state at the international level and the rights and interests of its citizens vis-à-vis their new 'host' state or states. These rights could include the right to maintain their original personal, property, cultural, linguistic and nationality rights for themselves and their descendants while simultaneously being granted full citizenship rights in the new 'host' state or states”⁷³.

- Una labor importante en la protección de tales intereses debería residir tanto en las Naciones Unidas —en el plano universal— como en las diferentes organizaciones internacionales regionales implicadas. De nuevo, de no haberse eliminado *de facto* (¿y *de iure*?) el Consejo de Administración Fiduciaria (CAF) de las Naciones Unidas, éste podría haber visto repensadas sus funciones y endosadas nuevas responsabilidades en relación con los nuevos escenarios creados por las consecuencias del cambio climático.

En definitiva, lo que se ha querido plantear en este trabajo es una serie de reflexiones muy generales ⁷⁴ alrededor de una posible *tribulación* más del Estado —muy especialmente de determinados Estados— que pueden ver fatalmente afectada su soberanía territorial desde el momento en que ciertas consecuencias del cambio climático —una elevación significativa del nivel del mar— puede afectar de forma grave la subsistencia y localización de su población a la vez que implicar la pérdida total o parcial de su espacio terrestre y, con ello, de sus espacios marinos. La “congelación” de las líneas de base podría ser una posible solución que necesitaría de consensos políticos traducidos luego en ordenamiento jurídico internacional.

⁷³RAYFUSE, *International law and Disappearing...*, p. 11.

⁷⁴Para un análisis mucho más pormenorizado del tema, destacando entre toda la bibliografía citada, debe consultarse el completo trabajo de GROTE STOUTENBURG, *Implementing a New Regime...*