

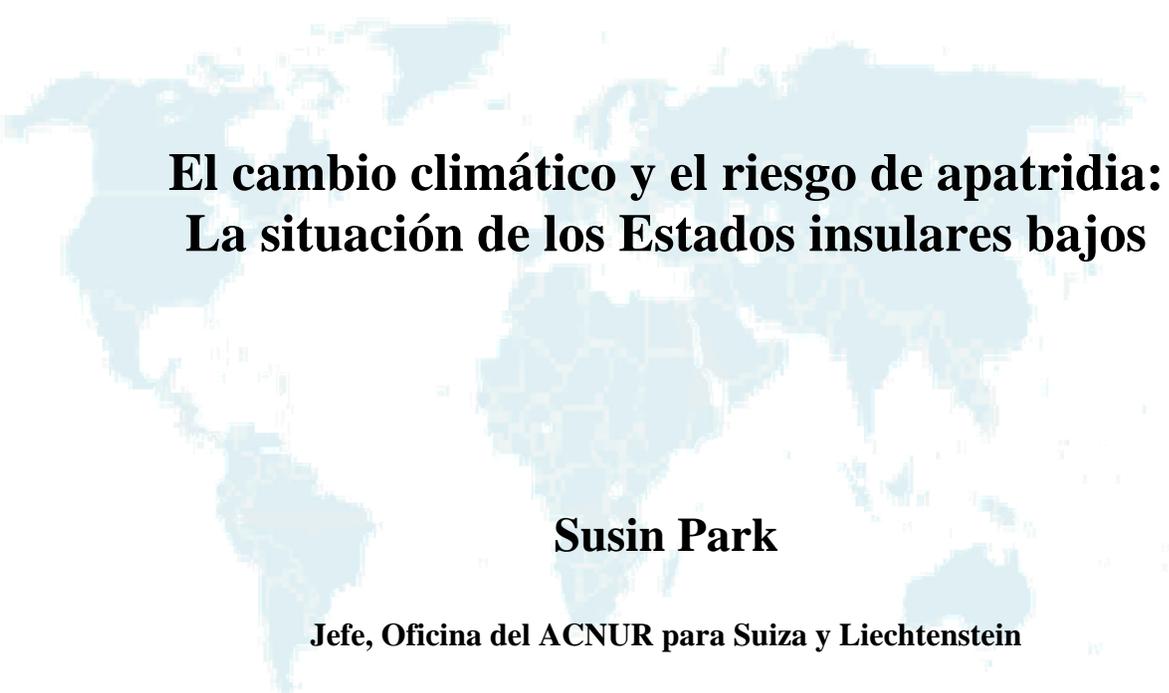


**ACNUR
UNHCR**

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
United Nations High Commissioner for Refugees

60
YEARS • AÑOS

POLÍTICA DE PROTECCIÓN Y ASESORÍA LEGAL SERIES DE INVESTIGACION



**El cambio climático y el riesgo de apatridia:
La situación de los Estados insulares bajos**

Susin Park

Jefe, Oficina del ACNUR para Suiza y Liechtenstein

DIVISIÓN DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

Mayo de 2011

PPLA/2011/04

DIVISIÓN DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL
ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS
(ACNUR)
CP2500, 1211 Ginebra 2
Suiza

E-mail: hqpr02@unhcr.org

Website: www.unhcr.org

www.acnur.org

Este texto, con el título de *Cambio climático y la apatridia: Un panorama general*, fue preparado en 2009 inicialmente como un documento de antecedentes para la presentación del ACNUR ante el Grupo Especial de Trabajo sobre acción cooperativa de largo plazo de conformidad con la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC, por sus siglas en inglés). Posteriormente fue actualizado para la mesa redonda de expertos del ACNUR sobre Cambio climático y desplazamiento que se celebró en Bellagio, Italia, del 22 al 25 de febrero de 2011, con el generoso apoyo de la Fundación Rockefeller.

Las opiniones expresadas en este documento son las de la autora y no reflejan necesariamente las de Naciones Unidas ni del ACNUR. Este documento puede ser citado libremente y copiado para fines académicos, educativos u otros no comerciales sin permiso previo del ACNUR, siempre que se reconozcan el origen y la autora. El documento está disponible en línea en su versión en inglés en: <http://www.unhcr.org/protect>.

© Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados 2011

Contenido

1. INTRODUCCIÓN	4
2. ESTADO Y APATRIDIA	8
3. LA CONDICIÓN DE ESTADO, APATRIDIA Y ESTADOS INSULARES BAJOS.....	13
4. PREVENCIÓN DE LA APATRIDIA EN EL DERECHO INTERNACIONAL	24
5. LA APATRIDIA Y LOS ESTADOS INSULARES.....	26
6. PRIMERAS MEDIDAS POR TOMAR	30
7. CONCLUSIÓN	33

1. INTRODUCCIÓN

La sugerencia de que poblaciones enteras de los Estados insulares bajos podrían verse obligadas a desplazarse a otros Estados debido a los efectos del aumento del nivel del mar es quizás uno de los ejemplos más llamativos y conocidos de los potenciales impactos humanos del cambio climático.

Los datos de elevación en los Estados insulares son indicativos de su vulnerabilidad. En las Maldivas el punto más elevado es de 2,4 metros, mientras que en Tuvalu es de 5 metros y de 10 metros en las Islas Marshall¹. La altitud media es mucho menor, según informes, cerca de un metro para las Maldivas² y Tuvalu³ y de unos dos metros para otros Estados que constituyen atolones bajos⁴. El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el cambio climático (IPCC) concluye que “el impacto del aumento del nivel de mar en los Estados insulares bajos del Pacífico de Kiribati, Tuvalu, Tokelau y las Islas Marshall puede, en un principio, plantear riesgos a su soberanía o su existencia”⁵. Según algunos cálculos, Tuvalu podría desaparecer en los próximos 50 años⁶, y su gobierno ha planteado la posibilidad de

¹ Véase Agencia Central de Inteligencia de los Estados Unidos, *2008 World factbook*, disponible en línea en inglés en: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html> (consultado el 29 de mayo de 2011).

² Se informa que es de apenas 91.4 cm. P. Barta, “La apatía hunde a las islas Maldivas”, *The Australian*, 12 de enero de 2008, disponible en línea en inglés en: <http://www.theaustralian.news.com.au/story/0,25197,23038807-23850,00.html> (consultado el 25 de enero de 2011). De acuerdo con el mismo artículo, incluso la isla artificial y la ciudad de Hulhumale, que es de 1.8m de altura, podrían quedar sumergidas para el año 2050.

³ M. Windisch, “Refugiados por el clima: el costo oculto del cambio climático”, *Green Left Online*, 3 de diciembre de 2008, disponible en línea en inglés en: <http://www.greenleft.org.au/2008/777/40054> (consultado el 25 de enero de 2011)

⁴ J. Barnett y N. Adger, “Los peligros del clima y los países atolones”, avance de investigación, Tyndall Centro de Investigaciones del Cambio Climático, octubre de 2001; Misión Permanente de la República de las Islas Marshall ante las Naciones Unidas, Nueva York, “Comunicado nacional respecto a la relación entre derechos humanos y el impacto del cambio climático”, presentado a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 31 de diciembre de 2008, disponible en línea en: http://www2.ohchr.org/english/issues/climatechange/docs/Republic_of_the_Marshall_Islands.doc (consultado el 25 de enero de 2011).

⁵ Véase Grupo Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC), *Cambio climático 2007*, Informe de la cuarta evaluación, “Informe del grupo internacional de trabajo II: “Impactos, adaptación y vulnerabilidad”, 736, disponible en línea en: <http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/wg2/ar4-wg2-chapter17.pdf> (consultado el 29 de mayo de 2011). El IPCC es un órgano científico intergubernamental establecido por la Organización Meteorológica Mundial (OMM) y por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Fue establecido para ofrecer una fuente objetiva de información sobre el cambio climático a quienes toman las decisiones y a otras partes interesadas.

⁶ Véase, por ejemplo, Consejo Noruego para Refugiados, *Future floods of refugees: A comment on climate change, conflict, and forced migration*, abril de 2008; A. Robers, “Isleños sin isla: ¿Qué será de los refugiados por efecto del clima de Tuvalu?”, *Der Spiegel*, No 37, 14 de septiembre de 2007, disponible en línea en: <http://www.spiegel.de/international/world/0,1518,505819,00.html> (consultado el 25 de enero de 2011); Windisch, nota 3 supra.

su completa inmersión como una preocupación fundamental⁷. Asimismo, Kiribati ha buscado garantías para la población en caso de que todo su territorio quede sumergido⁸.

Sin embargo, no hay ninguna lista definitiva de Estados en situación de riesgo de “hundimiento”. Un reciente informe habla de hasta 40 países que pueden estar en riesgo⁹, aunque todo parece indicar que se necesitan más investigaciones sobre la vulnerabilidad de otros Estados insulares. Incluso si estos Estados no se “hunden”, podrían ser cada vez más inhóspitos a causa del cambio climático relacionado con factores tales como la incursión del agua de mar en tierra arable y en el suministro de agua dulce, fenómenos meteorológicos extremos y frecuentes, y aumento de las enfermedades transmitidas por insectos, alimentos y agua, como la malaria, el dengue y diarrea¹⁰. En la mayoría de los casos, ese riesgo podría surgir debido a la confluencia de factores económicos, sociales, geológicos y ambientales, en los que el cambio climático puede constituir el punto de inflexión. Independientemente de eso, tales factores serían susceptibles de causar extensos desplazamientos.

Cabe señalar que la migración y el desplazamiento dentro y desde los Estados insulares bajos no son fenómenos nuevos. Estos movimientos se han producido por una variedad de razones y pueden continuar debido a una combinación igualmente compleja de factores que pueden incluir las consecuencias del cambio climático, pero no se limitan a ellas¹¹. En Papúa Nueva Guinea, la reubicación de los habitantes de las islas Carteret a Bougainville, en tierra firme, fue promovido como un ejemplo de los efectos del cambio climático,

⁷ Informe Nacional de evaluación de Tuvalu 2003, red de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (PEID), disponible en línea en: http://www.sidsnet.org/docshare/other/20031230154906_Tuvalu_NAR_2003.pdf (consultado el 25 de enero de 2011).

⁸ Véase, por ejemplo, K. Marks, “La creciente marea del calentamiento global amenaza a los Estados insulares del Pacífico”, *The Independent* (Reino Unido), 25 de octubre de 2006, disponible en línea en: <http://www.independent.co.uk/environment/climate-change/risingtide-of-global-warming-threatens-pacific-island-states-421493.html> (consultado el 25 de enero de 2011); “Kiribati condenado por el cambio climático”, 6 de junio de 2008, *ABC News*, disponible en línea en: <http://www.abc.net.au/news/stories/2008/06/06/2266607.htm> (consultado el 29 de mayo de 2011).

⁹ Care, CIESIN, ACNUR, UNU-EHS, Banco Mundial, *En busca de albergue: Un mapa de los efectos del cambio climático en la migración humana*, 2008, disponible en línea en: <http://www.ehs.unu.edu/file.php?id=621>, (consultado el 25 de enero de 2011), 19.

¹⁰ N. Mimura et al, “Las pequeñas islas” en M.L. Parry et al (eds.) *Cambio climático 2007: Impactos, adaptación y vulnerabilidad: Contribución del Grupo II de Trabajo al cuarto informe de evaluación del Grupo Intergubernamental sobre Cambio Climático 2007*, 692 – 699.

¹¹ Véase, *inter alia*, Care, CIESIN, ACNUR, UNU-EHS, Banco Mundial, *En busca de albergue: Un mapa de los efectos del cambio climático en la migración humana*, nota 9 supra, 18-19; F. Gemenne y S. Shen, “Tuvalu y Nueva Zelanda: Informe de estudio de caso”, *EACH-FOR El cambio ambiental y escenarios de migración forzada: proyecto focalizado: apoyo científico a las políticas - SSP*, 15 de febrero de 2009, disponible en línea en: http://eachfor.eu/documents/CSR_Tuvalu_090215.pdf (consultado el 25 de enero de 2011); C. Mortreux y J. Barnett, “Cambio climático, migración y adaptación en Funafuti, Tuvalu” (2009) 19 *Global environmental change* 105-112.

aunque se ha dicho que predominaron factores geológicos y otros¹². Ya en el año 2000 los residentes de las islas Duque de York (Papúa Nueva Guinea) tuvieron que ser evacuados a terreno más alto, al igual que los residentes de atolones vecinos¹³. En las Maldivas, los residentes de la isla Kandholhadoo tuvieron que ser trasladados a otra isla después del tsunami de 2004¹⁴. Kiribati tiene un programa de reubicación en curso para contrarrestar la sobrepoblación¹⁵. Se informa que Tuvalu ha experimentado migración interna ligada al cambio climático, aunque pueden predominar otros factores¹⁶. Por otro lado, en Vanuatu la reubicación de un asentamiento completo en una de las islas fue calificada como un proyecto de adaptación al cambio climático¹⁷.

¹² Véase, por ejemplo, “Otros factores que afectan el nivel del mar”, *The National* (Papúa Nueva Guinea), disponible en línea en: <http://www.thenational.com.pg/?q=node/761> (consultado el 26 de mayo de 2011). Sin embargo, esto ha sido refutado; véase, por ejemplo, M. Field, “Hundimiento de atolones desencadena planes de evacuación de papuanos”, *Agence France Presse*, disponible en línea en: <http://www.abc.net.au/science/news/stories/s866600.htm> (consultado el 25 de enero de 2011); “Estudiantes voluntarios ayudan a los isleños a abandonar las islas que se hunden”, *Fairfax Media*, 1 de enero de 2009, disponible en línea: <http://www.stuff.co.nz/environment/141044> (consultado el 25 de enero de 2011); véase también el caso de la isla Lohachara en la Bahía de Bengala, disponible en línea en: <http://www.independent.co.uk/environment/climatechange/disappearing-world-global-warming-claims-tropical-island-429764.html> (consultado el 25 de enero de 2011); J. Campbell, “Reubicación de comunidad en el Pacífico provocada por el clima: El significado y la importancia de la tierra”, en J. Mc Adam (ed.), *Cambio climático y desplazamiento* (Oxford: Hart Publishing, 2010) 57, 70.

¹³ “Planes de evacuar islas del Pacífico por el crecimiento de los mares: 1,000 personas huyen porque el mar empieza a tragarse las islas del Pacífico”, *The Independent* (Reino Unido), 29 de noviembre de 2000, disponible en línea en inglés en: <http://www.hearsonline.org/contentserver/objecthandlers/index.cfm?id=3585&method=full> (consultado el 25 de enero de 2011).

¹⁴ C. Toomey, “Las Maldivas: Problemas en el paraíso”, *The Sunday Times*, 1 de febrero de 2009, disponible en línea en: <http://www.timesonline.co.uk/tol/news/environment/article5604464.ece> (consultado el 25 de enero de 2011).

¹⁵ Banco Mundial y Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF), “Kiribati: Programa de adaptación, Fase piloto de aplicación (Kap-II), resumen ejecutivo del proyecto”, disponible en línea en inglés en: <http://www-wds.worldbank.org> (véase Documentos de Proyecto: Kiribati) (última consulta el 25 de enero de 2011) y el correspondiente “Documento de evaluación del proyecto”, 70-73; véase asimismo “República de Kiribati: Programa integrado de desarrollo de tierra y población en la isla Kiritibati (financiado por el Fondo Especial de Japón)”, noviembre de 2006, disponible en línea en: <http://www.adb.org/Documents/TARs/KIR/39641-KIR-TAR.pdf> (última consulta el 25 de enero de 2011).

¹⁶ Véase *Islands First, Issues: Aumento del nivel del mar*, disponible en línea en inglés en: http://www.islandsfirst.org/issues/rising_sea_level.html (última consulta el 25 de enero de 2011). Como se señaló anteriormente, seis familias que suman más de 100 personas, fueron evacuadas de forma temporal por la sociedad de la Cruz Roja de Tuvalu en 2007; véase Sociedad de la Cruz Roja de Tuvalu, “Unir fuerzas para abordar el cambio climático”, junio de 2008, disponible en línea en inglés en: <http://www.climatecentre.org/downloads/File/programs/TuvaluCaseStudy%20Joining%20forces%202008%202p%20web.pdf> (última consulta el 25 de enero de 2011). Sin embargo, como señalaron Gemenne y Shen, la migración interna de las islas exteriores a Funafuti, la capital, ha sido siempre un patrón importante en Tuvalu, (Gemenne y Shen, nota 11 supra, 10).

¹⁷ “Programa nacional de adaptación para la acción (NAPA) de la República de Vanuatu”, elaborado bajo los auspicios de la Convención Marco, disponible en línea en http://unfccc.int/national_reports/napa/items/2719.php (última consulta el 25 de enero de 2011), 20.

Sin embargo, en la medida en que toda la población de los Estados podría resultar desplazada, podrían surgir otras cuestiones específicas vinculadas a posibles casos de apatridia. Es evidente que el número de Estados en peligro afectaría la cantidad de personas eventualmente desplazadas; no obstante, la población total de los mencionados Estados de Kiribati, Tuvalu, Tokelau, las Maldivas y las Islas Marshall suma menos de 600.000 personas¹⁸. Este número se podría considerar pequeño en relación con el total de personas que podrían ser desplazadas permanente o temporalmente debido a las inundaciones, que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) calculó en 330 millones si las temperaturas globales aumentaran de tres a cuatro grados centígrados¹⁹. Sin embargo, en términos absolutos el desafío sería considerable y podría llevar a la apatridia a algunas poblaciones afectadas.

Este documento evaluará la relevancia del principio de que debe evitarse la apatridia al abordar la situación de los Estados insulares bajos²⁰. El texto comienza por examinar los elementos del Estado según el derecho internacional público. Si bien existe una fuerte presunción de continuidad para los Estados establecidos, es totalmente novedosa la posibilidad de una pérdida total de su territorio por razones naturales o el desplazamiento total de una población o de un gobierno, y presenta un mayor riesgo de apatridia. El documento examina específicamente la situación de los Estados insulares bajos y el riesgo de la apatridia que pudiera derivarse de su inmersión. El texto concluye explorando posibles medidas para evitar la apatridia.

¹⁸ El total es de 574,852 personas, con base en cálculos de proyecciones de población para julio de 2011 proporcionados por la Agencia Central de Inteligencia de los Estados Unidos, *2011 World Factbook*, disponible en línea en: <https://www.cia.gov/library/publications/the-worldfactbook/geos/cg.html> (última consulta el 29 de mayo de 2011).

¹⁹ *Informe sobre desarrollo humano 2007/2008: La lucha contra el cambio climático: Solidaridad frente a un mundo dividido*, publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Resumen, 18, disponible en línea en: http://hdr.undp.org/en/media/HDR_20072008_Summary_English.pdf (última consulta el 25 de enero de 2011). Este es el peor de los escenarios, ya que las discusiones actuales acerca de la Convención Marco sobre el Cambio Climático (CMNUCC) se concentran en limitar el aumento de la temperatura a menos de dos grados centígrados por encima de los niveles pre industriales; véase, por ejemplo, “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social y el Comité de las regiones: Hacia un acuerdo en Copenhague sobre el cambio climático global”, {SEC(2009) 101} {SEC(2009) 102}, COM/2009/0039 final, 28 de enero de 2009, disponible en línea en: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52009DC0039:EN:NOT> (última consulta el 25 de enero de 2011). Además, se debe hacer notar que los cálculos varían considerablemente entre las fuentes y son objeto de controversia.

²⁰ El artículo 1 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) define el “cambio climático” como “un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables”, (CMNUCC, 1771 U.N.T.S. 107, abierto para firma el 9 de mayo de 1992, en vigor desde el 24 de marzo de 1994, disponible en línea en español en: <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf> (última consulta el 25 de enero de 2011). No todos los cambios meteorológicos o ambientales se pueden atribuir al “cambio climático” como tal.

Es evidente que, a falta de una protección adecuada o de regímenes de migración²¹, la prevención de la apatridia *per se* no implica la concesión de un estatuto seguro en otros Estados. Sin embargo, como se expone a continuación, limitados regímenes de protección en casos de desastres naturales, así como planes de migración laboral podrían ser parte de acuerdos multilaterales para evitar la apatridia y garantizar soluciones duraderas. La conclusión de tales acuerdos, además, podría tener un efecto en los flujos migratorios y ofrecer una mayor previsibilidad para el futuro²².

2. ESTADO Y APATRIDIA

Según la definición del artículo 1 de la Convención sobre el estatuto de los apátridas de 1954 (en adelante, “la Convención de 1954”), una persona apátrida es “toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación”²³. Si un Estado dejara de existir, la ciudadanía²⁴ de ese Estado también dejaría de existir, puesto que ya no habría un Estado del cual una persona pudiera ser ciudadano²⁵. En el caso de los Estados insulares bajos, la pregunta sería, por tanto, si un Estado seguiría existiendo aunque todo su territorio quedara sumergido y/o si toda su población y gobierno estuviesen en el exilio²⁶.

²¹ Véase, por ejemplo, “Cambio climático, migración y desplazamiento: ¿Quién se verá afectado?”, documento de trabajo presentado en una reunión del Grupo de Trabajo *ad hoc* sobre Acción Cooperativa de largo plazo (AWG-LCA 6) de conformidad con la Convención Marco de la ONU sobre el Cambio Climático, por el grupo informal sobre Migración, desplazamiento y cambio climático del Comité Permanente entre Organismos, 31 de octubre de 2008, disponible en línea en: <http://www.unhcr.org/4a1e4fb42.html> (última consulta el 25 de enero de 2011).

²² Véase Gemenne y Shen, nota 11 supra.

²³ Convención sobre el estatuto de los apátridas, Nueva York, 360 UNTS 117, 28 de septiembre de 1954, en vigor desde el 6 de junio de 1960. De acuerdo con la Comisión de Derecho Internacional, la definición de apátrida en la Convención de 1954 “sin duda se puede considerar que ha adquirido un carácter consuetudinario”. Véase *Proyecto de artículos sobre la Protección Diplomática (con Comentarios)*, en Informe de la Comisión de Derecho Internacional: sesión 58 (1 de mayo – 9 de junio y 3 de julio – 11 de agosto de 2006), documento de la ONU A/61/10, 49.

²⁴ Los términos “ciudadanía” y “nacionalidad” se usan aquí de manera indistinta en el sentido de un vínculo jurídico con un determinado Estado.

²⁵ Esto lo confirmó la Comisión de Derecho Internacional: “Cuando un Estado desaparece por disolución, su nacionalidad también desaparece”, Comisión de Derecho Internacional, *Proyecto de artículos sobre la nacionalidad de las personas naturales en relación con la sucesión de los Estados (con comentarios)*, 3 de abril de 1999. Suplemento No. 10, documento de la ONU A/54/10,43, comentario (1) del artículo 23, disponible en línea, en inglés: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4512b6dd4.html> (última consulta el 25 de enero de 2011).

²⁶ El término “en el exilio” es el que por lo general se usa para referirse a gobiernos que están fuera de su territorio. Según el Diccionario Webster-Merriam, esto abarca tanto la ausencia voluntaria como la forzosa del país de origen; véase el diccionario en línea de Merriam-Webster: <http://www.merriam-webster.com/dictionary/exile> (última consulta el 25 de mayo de 2011). Dado que las personas de los Estados insulares afectados ya han migrado o continuarán migrando hacia otros Estados, donde pueden adquirir

Por otra parte, no existe una definición de Estado convenida internacionalmente²⁷. El artículo 1 de la Convención de Montevideo de 1933 sobre derechos y deberes de los Estados enumera un territorio determinado, junto con una población permanente, un gobierno y la capacidad para entrar en relaciones con los demás Estados, como prueba de la condición de Estado²⁸. Estos criterios se aceptan generalmente como derecho internacional consuetudinario²⁹. A veces se han considerado criterios adicionales, aunque ellos no se examinan aquí³⁰.

Existe acuerdo general en que uno de los requisitos clave para la condición de Estado es la existencia de un territorio. Un territorio debería consistir en una superficie natural de tierra, aunque podrían considerarse parte del territorio de un Estado las formaciones artificiales de partes artificialmente recuperadas de la orilla del mar que hubiesen estado sumergidas³¹. Shaw advierte que “el marco importante se da esencialmente en torno a la eficacia territorial”³². Crawford está de acuerdo en que “el Estado debe constar de un determinado territorio coherente gobernado efectivamente”, aunque destaca que no hay requisitos de tamaño o contigüidad y fronteras³³.

Los requisitos para la condición de Estado se encuentran interrelacionados. Así pues, el criterio de “población permanente” debe entenderse como vinculado al del territorio en el que debería habitar y donde debe formar una comunidad estable³⁴. La población debe

residencia permanente y derechos de ciudadanía, el término “exilio” se debe entender en referencia a una patria cultural, social y espiritual.

²⁷ Crawford observa que varios intentos para definir la condición de Estado fracasaron en la cuestión del reconocimiento, véase J. Crawford, *La creación de los Estados en el derecho internacional* (2da edición, Oxford: OUP, 2006) 31, 37-45.

²⁸ Montevideo Convención sobre derechos y deberes de los Estados, 165 LNTS 19, firmada en Montevideo el 26 de diciembre de 1933, en vigor desde el 26 de diciembre de 1934.

²⁹ Véase, por ejemplo, Comisión de Arbitraje de la Conferencia Europea sobre Yugoslavia (Comisión Badinter), Opinión No. 1, (1992) 3 *EJIL* 182-183.

³⁰ Véase I. Brownlie, *Principios del Derecho Público Internacional* (6ta. Edición, Oxford: OUP, 2003) 70-76; Crawford, nota 27 supra, 45-62. *Drei-Elementen-Lehre*, de Georg Jellinek, se apoya únicamente en los primeros tres elementos, es decir, territorio, población y gobierno; véase P. Malanczuk, *Introducción de Akehurst al moderno derecho internacional* (7ma. edición, Londres/Nueva York: Routledge, 1998) 75.

³¹ *En re Ducado de Sealand Tribunal Administrativo de Colonia*, 3 de mayo de 1978, *International Law Reports*, Vol. 80, 1989, 684-685.

³² M. N. Shaw, *Derecho internacional* (6ta edición, Cambridge: CUP, 2008) 199, 960.

³³ Véase Crawford, nota 27 supra, 43-52. Él sugiere que la falta de un absoluto hace “del requisito del territorio (...) un componente del gobierno y la independencia, en lugar de un criterio distintivo en sí mismo”; *ídem*, 52.

³⁴ Brownlie, nota 30 supra, 70. Malanczuk, nota 30 supra, concuerda y observa que esto “constituye la base física para la existencia de un Estado”.

residir en el territorio del Estado³⁵, y Shaw considera así que “una población nómada podría no contar a efectos de soberanía territorial”³⁶. No obstante, un gran número de nómadas que se trasladen dentro y fuera del territorio no afectan la condición de Estado, siempre y cuando haya un número importante de habitantes permanentes³⁷.

En cuanto al gobierno, en principio debería ser eficaz en el control de su territorio y población. El requisito de un “gobierno eficaz podría considerarse que es central para su pretensión de Estado”³⁸, aunque en determinadas circunstancias este criterio se aplica de forma menos estricta³⁹. Aunque advierte que “para la condición de Estado se requiere un fundamento de control efectivo”⁴⁰, Shaw sugiere que el criterio puede haber sufrido modificación y ese control efectivo sobre el territorio y la población es menos crítico de lo que solía ser⁴¹.

El cuarto elemento en la Convención de Montevideo, la capacidad para entablar relaciones con otros Estados, encuentra un tratamiento diferenciado. Aunque se acepta que todos los Estados deben tener la capacidad para establecer esas relaciones, “ya no es, si alguna vez lo fue, una prerrogativa exclusiva del Estado”⁴². En cambio, muchos autores hacen énfasis en la “independencia”⁴³, como “el criterio decisivo de Estado”⁴⁴. También se establece una distinción entre “independencia formal”, mediante la cual todos los poderes tanto internos como externos en un determinado territorio deben recaer en el gobierno, y la “independencia real” de ese gobierno. En principio, ambas son necesarias pero, de hecho, a menudo la independencia real se ve desafiada sin que se cuestione la condición de Estado. Incluso la “independencia formal” puede verse comprometida hasta cierto grado: Shaw, por

³⁵ Crawford, nota 27 supra, 53.

³⁶ Shaw, nota 32 supra, 199.

³⁷ Malanczuk, nota 30 supra, 76.

³⁸ Crawford, nota 27 supra, 55.

³⁹ Un ejemplo es el Congo, que no podía considerarse que tuviera un gobierno efectivo pero tenía pleno derecho a ejercer toda la autoridad. Se aplicó una prueba más estricta para Finlandia, donde aún se daba una guerra civil con participación extranjera. Véase Crawford, nota 27 supra, 55-61. Brownlie también subraya que los Estados han sido reconocidos cuando el gobierno todavía no era realmente eficaz, Brownlie, nota 71 anterior, 30, como en el caso de Polonia, Ruanda y Burundi y concluye que, en algunos casos, es “innecesario o insuficiente para apoyar la condición de Estado”.

⁴⁰ Shaw, nota 32 supra, 201.

⁴¹ Compara el retraso con el que se reconoció a Finlandia con el más inmediato reconocimiento de Croacia y Bosnia-Herzegovina, por ejemplo, aunque estos gobiernos no controlaban importantes porciones del territorio reclamado; Shaw, nota 32 supra, 200-201.

⁴² Crawford, nota 27 supra, 61. Akehurst y Malanczuk asimismo observaron que “generalmente no se le acepta como necesario”: Malanczuk, nota 30 supra, 79.

⁴³ Brownlie, nota 30 supra, 71.

⁴⁴ Brownlie, nota 30 supra, 71.

ejemplo, cita el caso de Bosnia y Herzegovina, donde se reconoció la independencia a pesar de un considerable grado de supervisión internacional⁴⁵

Ha habido algunos casos de extinción de los Estados y, de los que se han producido, la extinción ocurrió en el contexto de la sucesión, según el cual otro Estado reemplazó al extinto. La situación de los Estados insulares bajos sería única en este sentido, en la medida en que en principio no habría Estados sucesores⁴⁶. Normalmente se aplica a los Estados existentes una presunción de continuidad, incluso si los criterios de Estado parecen cumplirse de forma limitada⁴⁷. Sin embargo, no existen precedentes de la pérdida de todo el territorio de un Estado o el exilio de toda la población de un Estado.

Al considerar la continuidad de la condición de Estado, Shaw observa que “hay que tener en cuenta los criterios clásicos de Estado junto con afirmaciones de la condición hechas por las partes directamente interesadas y las actitudes adoptadas por terceros Estados y organizaciones internacionales”⁴⁸. De hecho, la continuidad ha sido aceptada en ocasiones a pesar de una muy extendida pérdida de autoridad real⁴⁹. No importa si esa pérdida de autoridad se produjo debido a una extendida guerra civil o la ruptura del orden debido a una invasión extranjera o desastres naturales⁵⁰. Por ejemplo, durante la Segunda Guerra Mundial, los gobiernos en el exilio de varios países continuaron emitiendo pasaportes nacionales y no se cuestionó su autoridad para hacerlo⁵¹. Los gobiernos en el exilio han podido continuar las relaciones diplomáticas con otros Estados, la cuestión clave es si son reconocidos como Estados o no⁵². De hecho, el Estado puede continuar incluso cuando se carece por completo de un gobierno central, como fue el caso en Somalia⁵³. Tampoco cesa la condición de Estado si el territorio ha sido ocupado legalmente o colocado bajo la administración de potencias extranjeras, cuando el objetivo es actuar como agentes y no disolver el Estado, como fue el caso de Alemania durante la posguerra⁵⁴.

⁴⁵ Shaw, nota 32 supra, 203-204.

⁴⁶ Una excepción sería si se produjera una unión con otro Estado antes de la extinción.

⁴⁷ Crawford, nota 27 supra, 89.

⁴⁸ Shaw, nota 32 supra, 203-204, 960.

⁴⁹ Crawford, nota 27 supra, 89.

⁵⁰ Brownlie, nota 30 supra, 71.

⁵¹ A. Grahl-Madsen, *El estatuto de los refugiados en el derecho internacional, Volumen I: La naturaleza del refugiado* (Leyden: A.W. Sijthoff, 1966) 259.

⁵² Véase S. Talmon, *Reconocimiento de gobiernos en el derecho internacional con especial referencia a los gobiernos en el exilio* (Oxford: Clarendon Press, 1998) 115-206. Sin embargo, se aplican una serie de restricciones a los gobiernos en el exilio, en particular en términos de jurisdicción. Ellas se elaboran más adelante.

⁵³ Malanczuk, nota 30 supra, 77.

⁵⁴ Malanczuk, nota 30 supra, 78; véase asimismo Brownlie, nota 30 supra, 72, 106-107; Crawford, nota 27 supra, 76. La situación de Irán de 1941 a 1946 es similar, aunque por un período más corto; véase *idem*, 86.

Por lo tanto, si el exilio puede considerarse como un problema temporal es precedente para la continuidad del Estado. Sin embargo, la presunción de que tal exilio es temporal⁵⁵ implica que la extinción podría producirse cuando la ineficacia de un gobierno o la pérdida de la independencia continúa durante un período prolongado o se convierte en permanente. No existen precedentes, sin embargo, por la pérdida de todo el territorio o el exilio de toda la población de un Estado, sin la posibilidad teórica de revertir la situación. Es de suponer que se aplicarían consideraciones similares. Como se señaló anteriormente, los criterios para la condición de Estado se encuentran vinculados entre sí; en principio, la población debe habitar el territorio y estar bajo el control del gobierno.

Dicho esto, incluso si un gobierno sigue existiendo y es reconocido, sus capacidades legales podrían verse limitadas debido a su falta de territorio y población permanente⁵⁶. El gobierno necesitaría que un Estado de acogida estuviera dispuesto a recibirlo como tal. Su ámbito de acción dependerá de los derechos que esté dispuesto a concederle el Estado de acogida.

Si un Estado de acogida hubiera cursado una invitación al gobierno de una isla afectada, ella incluiría una disposición a permitirle ejercer su soberanía personal sobre sus nacionales en materia de protección diplomática y consular⁵⁷. Esto también incluiría la aceptación de su jurisdicción legislativa⁵⁸. Sin embargo, es poco probable que se le concediera el permiso de ejercer la jurisdicción para hacer cumplir sus leyes⁵⁹. Por lo tanto, es poco probable que las instituciones del Estado, como la policía o los tribunales, tuvieran la capacidad de funcionar. Aunque un Estado de acogida podría estar de acuerdo en utilizar sus instituciones para hacer cumplir las leyes del gobierno en el exilio, es probable que su alcance sería muy limitado⁶⁰. Las capacidades del gobierno también estarían limitadas por

⁵⁵ Véase por ejemplo Talmon, nota 52 supra, 136. Se debe observar que los ejemplos citados por Talmon, *idem*, 218-250, implican que los gobiernos en el exilio fueron resultado de ocupación extranjera durante la guerra. Los gobiernos en el exilio continuaron participando en los esfuerzos de la guerra. Estas podrían considerarse situaciones excepcionales.

⁵⁶ Véase Malanczuk, nota 30 supra, 84, Brownlie, nota 30 supra, 64, 86-88, Crawford, nota 27 supra, 26-28, 93.

⁵⁷ Talmon, nota 52 supra, 202-206.

⁵⁸ Talmon, nota 52 supra, 215-216. Talmon realiza un examen más amplio de la jurisdicción de los gobiernos en el exilio, incluyendo el ámbito legislativo y otros poderes del Estado y la probabilidad de que esa legislación pudiera ajustarse a normas constitucionales; *idem*, 218-250.

⁵⁹ Únicamente en situaciones muy específicas se ha acordado alguna competencia judicial; sin embargo, ellas se relacionaban con acontecimientos en tiempos de guerra; véase Talmon, nota 52 supra, 216-218, 238-243.

⁶⁰ Véase Talmon, nota 52 supra, 215-218, 238-243. Talmon también hace énfasis en que los tribunales de los Estados de acogida no tienen obligación de reconocer las leyes de otro Estado en su territorio. No obstante, examina en qué medida los tribunales extranjeros han aplicado la legislación nacional de los gobiernos en el exilio y advierte que esto ha ocurrido por cortesía. Esto se ha limitado en general a casos en que las leyes podrían considerarse válidas y no eran de carácter confiscatorio o penal o contrarias al orden público del Estado; véase Talmon, *idem*, 243-250.

la falta de soberanía territorial. Ya que toda la población del Estado estaría bajo la jurisdicción territorial de un Estado extranjero, potencialmente diferente del Estado de acogida, los poderes del gobierno dependerán no sólo del país anfitrión, sino también en la voluntad de otros Estados a otorgar o reconocer la jurisdicción del gobierno, posiblemente sin posibilidades de reciprocidad. La eficacia del gobierno sería cuestionable y tampoco parece cumplirse el criterio de “independencia”. Los nacionales de esos Estados, si siguieran siendo reconocidos, podrían así enfrentarse potencialmente a muchos de los mismos problemas que los apátridas. Si se considera que esos Estados se han extinguido, los ex nacionales de esos Estados serían apátridas *de jure*.

Cabe señalar que aunque surja el cese de la condición de Estado, esto no le impediría a un gobierno mantener algunas cualidades internacionales⁶¹. La Orden Soberana y Militar de Malta constituye un caso particularmente pertinente. Pretende ser una entidad soberana con su propio gobierno e instituciones públicas. Emite pasaportes a sus miembros⁶², mantiene relaciones diplomáticas con un número considerable de Estados y ha sido admitido como observador permanente ante las Naciones Unidas⁶³. Sin embargo, carece de un territorio⁶⁴ y por lo general no se considera que es un Estado⁶⁵.

3. LA CONDICIÓN DE ESTADO, APATRIDIA Y ESTADOS INSULARES BAJOS

Como se señaló anteriormente, la pérdida de todo el territorio de un Estado o el exilio de la totalidad de la población y el gobierno carecen de precedentes. Dado que los Estados insulares son reconocidos como Estados, se aplicaría la presunción de continuidad. En la medida en que existe la posibilidad de que se pueden restaurar los elementos de la condición de Estado, probablemente no se cuestionaría la continuidad del Estado. La situación podría ser diferente, sin embargo, si la pérdida de territorio o el exilio de la población y el gobierno se convirtiesen en permanentes.

⁶¹ Véase Crawford, nota 27 supra, 27-31; Shaw, nota 32 supra, 195-197.

⁶² Véase el sitio oficial de la Orden: <http://www.orderofmalta.org/site/struttura.asp?idlingua=5> (última consulta el 25 de enero de 2011). Sin embargo, los miembros retienen la ciudadanía de sus países.

⁶³ Sitio *web* de la Orden de Malta, nota 62 supra. Con respecto al estatuto de observador permanente en las Naciones Unidas, véase Resolución 48/265 de la Asamblea General de la ONU, 30 de agosto de 1994.

⁶⁴ Históricamente, este no ha sido siempre el caso, véase el sitio oficial de la Orden, nota 62 supra.

⁶⁵ Véase Crawford, nota 27 supra, 30; N. Cox, “La adquisición de la soberanía por los cuasi-Estados: El caso de la Orden de Malta”, (2002) 6 (1&2) *Mountbatten Journal of Legal Studies* 26-47; véanse asimismo los informes de la sesión de la Asamblea General en la que se discutió la admisión de la Orden de Malta como observador permanente, en las que se hace referencia a la permanente dedicación de la Orden a ofrecer asistencia humanitaria y su papel especial en las relaciones humanitarias internacionales. Sin embargo, la condición de Estado fue objetada por una serie de representantes que se refirieron a la Orden como a una organización no gubernamental. Véase Asamblea General, informes oficiales, 48 período de sesiones, 103 reunión, 24 de agosto de 1994, documento de la ONU A/48/PV.103, y Asamblea General, Acta resumida de la 13ª reunión, 22 de julio de 1994, documento de la ONU A/BUR/48/SR.13.

En marzo de 2009, el Congreso Científico Internacional sobre el cambio climático anunció que a finales del siglo era posible un aumento de más de un metro del nivel del mar⁶⁶. Tal aumento es considerablemente más alto que el proyectado por el IPCC en su informe de 2007 y sería suficiente para sumergir, por ejemplo, a gran parte de Tuvalu, Kiribati y las Islas Maldivas. Incluso el más minúsculo de estos territorios podría ser suficiente para satisfacer los criterios para la condición de Estado⁶⁷. Todavía durante algún tiempo podría considerarse que se cumple legalmente el requisito del territorio, aunque es probable que disminuirían el mar territorial y la zona económica exclusiva, y podrían desaparecer hasta la pérdida completa de todo el territorio terrestre⁶⁸. En vista de los puntos de mayor elevación esbozados, parece poco probable que todo el territorio de los Estados estaría totalmente sumergido antes del final del siglo.

En cualquier caso, el territorio sería totalmente inhabitable mucho antes de su desaparición total⁶⁹, lo que obligaría al exilio a la población y el gobierno, en la medida que este último continuara existiendo. Los Estados afectados ya están sujetos a frecuentes ciclones y tormentas tropicales, y se espera que aumenten considerablemente el número y la intensidad de estos fenómenos extremos, como consecuencia del cambio climático. Las mareas también están empeorando con el calentamiento global y el aumento del nivel del

⁶⁶ En el Congreso Científico Internacional sobre el cambio climático celebrado en marzo de 2009 en Copenhague, los científicos destacaron que el nivel del mar podría aumentar hasta un metro o más para el año 2100 y era improbable que el aumento fuera inferior a 0,5 m; véase Secretaría de la Conferencia, Universidad de Copenhague, “Aumento del nivel del mar tendrá mayor impacto en el mundo”, de 10 de marzo de 2009, disponible en línea en inglés en: http://climatecongress.ku.dk/newsroom/rising_sealevels/ (última consulta el 29 de marzo de 2011)

⁶⁷ Brownlie advierte que “el concepto de territorio incluye islas, isletas, rocas y arrecifes”, nota 30 supra, 105.

⁶⁸ El artículo 47 de la Convención de la ONU sobre el derecho del mar, 1833 UNTS 397, 10 de diciembre de 1982 (CONVEMAR), define cómo se deben determinar las líneas de base con respecto a los Estados archipelágicos. Prevé el trazado de líneas de base rectas que unan los puntos extremos de las islas y los arrecifes emergentes sujetos a condiciones específicas establecidas en el artículo. En el tanto en que las islas del archipiélago queden sumergidas, surge la cuestión de en qué medida esto dará como resultado que se vuelvan a trazar las líneas de base. Además, el artículo 121 de la CONVEMAR establece que “(1) Una isla es una extensión natural de tierra, rodeada de agua, que se encuentra sobre el nivel de ésta en pleamar. (2) Salvo lo dispuesto en el párrafo 3, el mar territorial, la zona contigua, la zona económica exclusiva y la plataforma continental de una isla serán determinados de conformidad con las disposiciones de esta Convención aplicables a otras extensiones terrestres. (3) Las rocas no aptas para mantener habitación humana o vida económica propia no tendrán zona económica exclusiva ni plataforma continental”. No se da una definición de rocas ni de cómo se deben diferenciar de las islas. Kiribati, las Maldivas, las Islas Marshall y Tuvalu son partes de la Convención.

⁶⁹ IPCC, *Cambio climático 2007*, nota 5 supra, 692, 697. Véase también “Vulnerabilidad y adaptación al cambio climático en los pequeños Estados insulares en desarrollo”, documento de antecedentes para la reunión de expertos sobre Adaptación para los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, Jamaica, 5-7 de febrero de 2007 e Islas Cook, 26-28 de febrero de 2007, encargado por la Secretaría de la CMNUCC con aportes del Dr. Graham Sem.

mar. Es probable que se produzcan mayores tormentas y más severas inundaciones⁷⁰. En algunos casos eso ya es suficiente para sumergir Estados insulares enteros, aunque sea de forma temporal, y esto no necesariamente puede estar relacionado sólo con el cambio climático. Gran parte del territorio de tierra de Tuvalu se inunda de forma periódica por las marejadas⁷¹ y el país ha sufrido la destrucción de viviendas y la contaminación de suministros de alimentos⁷². Las Maldivas también quedaron sumergidas casi totalmente durante varios minutos por el tsunami de 2004⁷³ y desde entonces las marejadas han inundado 80 de las islas⁷⁴.

Un informe anterior del IPCC destacó que “es probable que la pérdida de tierras por la elevación del nivel del mar, sobre todo en los atolones (por ejemplo, los de los océanos Índico y Pacífico) y en los atolones de piedra caliza (como los del Caribe), sea de tal magnitud que puedan perturbar prácticamente todos los sectores económicos y sociales en estos países”⁷⁵. El IPCC, por lo tanto, advierte que la combinación de factores económicos y los del cambio climático podrían hacer difícil garantizar la sostenibilidad de los asentamientos humanos en islas bajas⁷⁶, y que “es probable que el rápido aumento del nivel

⁷⁰ Véase “Vulnerabilidad y adaptación al cambio climático en los pequeños Estados insulares en desarrollo”, nota 69 supra; también IPCC, *Cambio climático 2007*, nota 5 supra, 692, 697. Véase también un informe anterior que destacaba el aumento en la altura de las mareas de tormenta debido a la subida del nivel del mar. IPCC, *Cambio climático 2001*, tercer informe de evaluación: impactos, adaptación y vulnerabilidad, contribución del grupo de trabajo II, capítulo 17, sección 17.2.2, disponible en línea en: http://www.grida.no/publications/other/ipcc%5Ftar/?src=/climate/ipcc_tar/ (última consulta el 25 de enero de 2011).

⁷¹ Véase “Programa nacional de adaptación para Tuvalu bajo los auspicios de la CMNUCC”, mayo de 2007, disponible en línea en: <http://unfccc.int/resource/docs/napa/tuv01.pdf> (última consulta 24 de mayo de 2011). Respecto las mareas crecientes; véase *Islands First, Cuestiones: Aumento del nivel del mar*, nota 16 supra. Véase también D. Shukman, “Tuvalu lucha para contener la marea”, *BBC News*, 22 de enero de 2008, disponible en línea en: <http://news.bbc.co.uk/1/hi/sci/tech/7203313.stm> (última consulta el 25 de enero de 2011).

⁷² *Make Poverty History, Acción australiana sobre el cambio climático: una guía para Garnaut y el gobierno*; disponible en línea en: <http://www.foe.org.au/climate-justice/activities-and-projects/fundingadaptation/MPH%20Climate%20Change%20Report%20final%20web.pdf> (último acceso el 25 de enero de 2011), 10. La Cruz Roja de Tuvalu informa que en 2007 evacuó a seis familias al atolón de Funafuti, que suman un total de más de 100 personas; véase Sociedad de la Cruz Roja de Tuvalu, nota 16 supra.

⁷³ J. Hamilton, “Las Maldivas levantan barreras al calentamiento global”, 28 de enero de 2008, *National Public Radio*, disponible en línea en: <http://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=18425626> (última consulta el 25 de enero de 2011).

⁷⁴ Véase. *Islands First*, nota 16 supra.

⁷⁵ Véase IPCC, *Cambio climático 2001*, nota 70 supra, sección 17.2.2. El IPCC señala que “en muchas islas pequeñas autónomas es probable que el costo de adoptar y aplicar las opciones de adaptación sea prohibitivo y represente una porción importante de la riqueza económica del país. Los recursos financieros de los que generalmente no disponen los gobiernos de la isla tendrían que venir de fuera”. Véase IPCC, *Cambio climático 2007*, nota 5 supra, 706.

⁷⁶ IPCC, *Cambio climático 2007*, nota 5 supra, 707.

del mar que inunda las islas y asentamientos costeros limite las posibilidades de adaptación, y que las posibles opciones se limiten a la migración”⁷⁷. Además, el IPCC ha indicado con un alto grado de confianza que los aumentos en los niveles del mar son inevitables incluso a largo plazo⁷⁸. De acuerdo con un estudio reciente, el aumento del nivel del mar, los cambios en las precipitaciones y la reducción resultante de la disponibilidad de suministros de agua dulce debido a las actuales emisiones de dióxido de carbono, estarán interrelacionadas en los siguientes 1000 años⁷⁹.

También se prevé que los territorios de los Estados insulares sufrirán una erosión acelerada, un aumento de la salinización de las tierras cultivables, la contaminación de fuentes de agua dulce y cambios en la cantidad de lluvias y el clima, resultando en grave escasez de agua para consumo y para fines agrícolas. Se prevé una gran destrucción de los arrecifes de coral, con su consiguiente impacto en el turismo, la pesca y la protección contra grandes marejadas. Además, es probable que el calentamiento del océano tenga un impacto en la pesca. El aumento del nivel del mar podría afectar las zonas costeras vulnerables, sobre todo donde generalmente se encuentran los asentamientos y la infraestructura. Los Estados insulares probablemente enfrentarían graves carencias de agua dulce, graves riesgos a la seguridad alimentaria debido al impacto en las actividades agrícolas y pesqueras, así como la destrucción de la mayoría, si no toda, de la infraestructura existente y los asentamientos. En general, por lo tanto, habrá un impacto importante sobre las fuentes de ingresos, tales como la pesca y el turismo, en especial en el caso de las Islas Maldivas⁸⁰, así como sobre cualquier inversión extranjera⁸¹. Aunque tal impacto no se puede atribuir exclusivamente al cambio climático, es probable que los efectos de éste se agraven y a la vez se vean agravados por los retos que enfrentan los Estados insulares afectados⁸².

⁷⁷ IPCC, *Cambio climático 2007*, nota 5 supra, 733.

⁷⁸ IPCC, *Cambio climático 2007*, nota 5 supra, 317. Un estudio más reciente parece confirmarlo, aunque el monto del aumento que es inevitable aún no está claro pues no se tomó en cuenta el deshielo de los glaciares y las capas de hielo polares. Véase Departamento de Comercio de Estados Unidos, Administración Nacional Oceánica y Atmosférica, “Nuevo estudio muestra que el cambio climático en gran medida es irreversible”, 26 de enero de 2009, http://www.noaa.gov/stories2009/20090126_climate.html (última consulta el 25 de enero de 2011).

⁷⁹ Departamento de Comercio de Estados Unidos, Administración Nacional Oceánica y Atmosférica, nota 78 supra.

⁸⁰ Aunque el turismo no ha sido una fuente importante de ingresos para Tuvalu y Kiribati, los posibles efectos del cambio climático parecen estar generando un tipo particular de turismo de investigadores y periodistas, véase, por ejemplo, Mortreux y Barnett, nota 11 supra, 107-108.

⁸¹ Véase IPCC, *Cambio climático 2007*, nota 5 supra, 689-716; *Islands First*, nota 16 supra; Barnett y Adger, nota 4 supra.

⁸² Véase, por ejemplo *Global International Waters Assessment (GIWA), Islas del Pacífico: Evaluación regional No.62*, disponible en línea en: <http://www.unep.org/dewa/giwa/publications/r62.asp> (última consulta el 25 de enero de 2011); GIWA es un programa sobre el agua encabezado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, PNUMA.

Es vital tomar medidas para reducir la intensidad del cambio climático y adaptarse a sus consecuencias, y es de esperar que pudieran prolongar el período durante el cual el territorio de los Estados insulares seguiría siendo por lo menos parcialmente habitable. Al menos un estudio reciente sugiere que la situación no es tan grave como se ha previsto, y mientras aumentan los niveles del agua, hay alguna evidencia de que las islas también están creciendo, pues el coral erosionado de los arrecifes que rodean las islas se arrastrado a tierra firme y lleva a un crecimiento continuo⁸³. Aunque esto es alentador, la ciencia detrás de esta conclusión todavía se encuentra en una etapa temprana. A falta de una solución natural, el hombre puede hacer otros intentos: el ejemplo de los Países Bajos muestra que es posible la adaptación incluso en un territorio que está por debajo del nivel del mar, aunque a un gran costo⁸⁴. Esto es importante dado que los estudios también sugieren que la mayoría de la población desea permanecer en sus islas⁸⁵. Sin embargo, aquí también la investigación está en las primeras etapas⁸⁶. Si bien se están haciendo algunos esfuerzos iniciales, una serie de limitaciones parece obstaculizar las iniciativas a gran escala, incluyendo la grave falta de fondos⁸⁷. Las medidas llamadas de bajo costo deben tener algunos beneficios,

⁸³ W. Zuckerman, “Islas cambian de forma para desafiar el aumento del nivel del mar”, *New Scientist*, 2 de junio de 2010, disponible en línea en: <http://www.newscientist.com/article/mg20627633.700-shapeshifting-islands-defy-sealevel-rise.html> (última consulta el 25 de enero de 2011).

⁸⁴ Véase por ejemplo, C. Woodard, “Los Países Bajos fortalecen sus murallas contra el calentamiento del clima”, *Christian Science Monitor*, 4 de septiembre de 2001, disponible en línea en inglés en: http://news.nationalgeographic.com/news/2001/08/0829_wiredutch.html (última consulta el 25 de enero de 2011); M. Rosenberg, “Polders y diques: La recuperación de tierra en los Países Bajos”, *About.com. Geography*, disponible en línea en inglés en: <http://geography.about.com/od/specificplacesofinterest/a/dykes.htm> (última consulta el 25 de enero de 2011).

⁸⁵ Véase por ejemplo Mortreux y Barnett, nota 11 supra, 109-111; Gemenne y Shen, “Tuvalu y Nueva Zelanda: Informe del estudio de caso”, *supra*, nota 11 supra, 13-14. Véase asimismo, Misión Permanente de la República de las Islas Marshall ante las Naciones Unidas, Nueva York, nota 4 supra.

⁸⁶ Véase IPCC, *Cambio climático 2007*, nota 5 supra, 712. Véase asimismo “Vulnerabilidad y adaptación al cambio climático en los pequeños Estados insulares en desarrollo”, nota 69 supra, que habla de una serie de acciones y proyectos de adaptación, aunque una cantidad considerable se refieren a aumentar la consciencia del problema y a efectuar evaluaciones. El informe también destaca una serie de importantes limitaciones; *ídem*, 17-24. También es importante ver “Programas nacionales de adaptación (PNA)” elaborado para los países menos adelantados, en virtud de la Convención Marco, disponible para Kiribati, Tuvalu otros y Estados, en http://unfccc.int/national_reports/napa/items/2719.php (última consulta el 25 de enero de 2011). Una nota de política del Banco Mundial destaca la importancia de participar en acciones preventivas para administrar los riesgos de los peligros naturales en lugar de reconstruir después de que han golpeado los desastres, sobre todo desde una perspectiva de rentabilidad. Describe las medidas que deben llevarse a cabo a este respecto y subraya la importancia de un entorno propicio para la gestión del riesgo ante los peligros naturales. Banco Mundial, “Es cuestión de *cuándo*: Adaptación a los peligros naturales en la región de las islas del Pacífico: una nota política”, 2006, disponible en línea en: <http://siteresources.worldbank.org/INTPACIFICISLANDS/Resources/Natural-Hazards-report.pdf> (última consulta el 25 de enero de 2011).

⁸⁷ Parece haber considerables obstáculos para una serie de posibles mecanismos de financiación que están en discusión, incluyendo eventuales planes de seguro para las islas pequeñas. Véase “Vulnerabilidad y adaptación al cambio climático en los pequeños Estados insulares en desarrollo”, nota 69 supra, 26-27. Véase también Banco Mundial, nota 86 supra, 34-35. También parecen estar limitados hasta la fecha los fondos

incluso si no se materializa el cambio climático proyectado⁸⁸, pero los grandes proyectos como las murallas frente al mar son caros. Las Maldivas construyó un muro para proteger Male, la capital, pero se ha expresado preocupación por el costo inicial, al parecer de 70 millones de dólares que representan más del 10 por ciento del PIB en el momento de finalización⁸⁹, así como los gastos permanentes para su mantenimiento y las constantes filtraciones de agua de mar⁹⁰. También cabe señalar que los Estados más vulnerables a la extinción son miembros del grupo de Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (PEID) y Kiribati y Tuvalu, entre otros, pertenecen al grupo de países menos adelantados (PMA)⁹¹.

Ya está ocurriendo un proceso de despoblación de pequeños Estados insulares y es probable que continúe, con aumento de la migración voluntaria y cada vez más importancia de los desplazamientos forzados⁹². Si bien un número de reubicaciones y movimientos más recientes se han vinculado con el cambio climático, en general parece que tienen múltiples causas, incluidas las económicas, sociales, geológicas, así como otros factores ambientales,

disponibles a través de la Convención Marco. Hasta la fecha el Fondo para los países menos adelantados y el Fondo Especial para el cambio climático han proporcionado un total de 26 millones de dólares, comparables con el gasto de una semana del programa de defensa para las inundaciones del Reino Unido, aunque se ha prometido el desembolso de 279 millones de dólares durante varios años. Incluso esta cantidad representa una fracción de los requisitos. *Resumen del Informe sobre desarrollo humano 2007/2008*, disponible en línea en inglés en: http://hdr.undp.org/en/media/HDR_20072008_Summary_English.pdf (última consulta el 23 de mayo de 2011), 25.

⁸⁸ Véase Banco Mundial, nota 86 supra, V. Kolmannskog, “Sin arrepentimientos” (2008) 31 *Forced Migration Review: Climate Change and Displacement*, 46. Puede ser útil investigar más en esta área, véase R. Heltberg, P. Bennett Siegel, S. Lau Jorgensen, “Abordar la vulnerabilidad humana al cambio climático: hacia un enfoque sin arrepentimientos”, (2009) 19 *Global environmental change*, 89-99.

⁸⁹ Presentación de las Maldivas ante la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en virtud de la resolución del Consejo de Derechos Humanos 7/23, 25 de septiembre de 2008, disponible en línea en: http://www2.ohchr.org/english/issues/climatechange/docs/submissions/Maldives_Submission.pdf (última consulta el 25 de enero de 2011).

⁹⁰ Delegado de las Maldivas durante la reunión sobre Cambio climático, derechos humanos y el desplazamiento humano forzado, patrocinada por el ACNUR y Soluciones al Desplazamiento, Canberra, Australia, 10 de diciembre de 2008.

⁹¹ Véase el listado de los pequeños Estados insulares preparado por la Oficina del Alto Representante de la ONU para los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral y pequeños Estados insulares, disponible en línea en inglés en: <http://www.un.org/special-rep/ohrlls/sid/list.htm> (última consulta el 25 de enero de 2011).

⁹² Muchos factores pueden influir en las decisiones de migración, incluyendo los relacionados con el medio ambiente, y es probable que el momento en el que los individuos se sienten obligados a trasladarse difiera considerablemente. Véase Universidad de las Naciones Unidas, Instituto de Medio Ambiente y Seguridad Humana, “Seguridad humana, cambio climático y migración inducida por el medio ambiente”, 30 de junio de 2008, disponible en línea en: <http://www.ehs.unu.edu/file/get/4033> (última consulta el 25 de enero de 2011). Véase asimismo Mortreux y Barnett, nota 11 supra; y Gemenne y Shen, “Tuvalu y Nueva Zelanda: Informe de estudio de caso”, nota 11 supra.

y que el punto de culminación es el impacto del cambio climático⁹³. Algunos investigadores pueden ver la migración como una adaptación positiva a las circunstancias individuales, pero otros plantean cuestiones como el efecto de esas corrientes migratorias sobre la viabilidad futura de los pequeños Estados insulares⁹⁴. En cualquier caso, mientras que los pequeños Estados permanezcan al menos parcialmente habitables, es probable que la migración interna y la reubicación eclipsen de forma significativa los movimientos externos.

No obstante, las consecuencias humanitarias del cambio climático están comenzando a recibir atención internacional. El Representante Especial del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados y la Fuerza de Tarea sobre cambio climático del Comité Permanente entre Organismos (IASC) han examinado los desplazamientos inducidos por el clima. En 2009 el ACNUR publicó un documento titulado “Cambio climático, desastres naturales y desplazamiento humano: la perspectiva del ACNUR”⁹⁵. El ACNUR, apoyado por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Consejo Noruego para Refugiados (NRC), presentó un documento titulado “Cambio climático y apatridia: Panorama general”, al grupo de trabajo ad hoc sobre acción cooperativa de largo plazo bajo la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático⁹⁶.

La participación de la comunidad internacional es importante porque si toda la población y el gobierno de un determinado Estado se ven obligados a trasladarse al extranjero, los poderes de este último se limitarán considerablemente. La falta de fondos podría constituir, en la práctica, un obstáculo importante. Aunque es posible que los gobiernos interesados pudieran seguir teniendo ingresos por acuerdos con otros Estados sobre derechos de pesca, tendrían que tomarse en cuenta el impacto de la pérdida del territorio sobre el tamaño de los

⁹³ Véase, por ejemplo M. Loughry y J. McAdam, “No somos refugiados”, *Inside story*, 29 de junio de 2009, disponible en línea en: <http://inside.org.au/we-arent-refugees/> (última consulta el 25 de enero de 2011).

⁹⁴ De hecho, se han expresado inquietudes de que la atención y los recursos que deberían dedicarse a la adaptación en los pequeños Estados insulares podrían desviarse hacia opciones de migración y posiblemente aumentasen los flujos migratorios en un momento en que se necesita de todas las habilidades y recursos para garantizar las medidas de adaptación apropiadas y sostenibles. Véase por ejemplo Mortreux y Barnett, nota 11 supra, 105-106; Barnett y Adger, nota 4 supra; Gemenne y Shen, “Tuvalu y Nueva Zelanda: Informe de estudio de caso”, nota 11 supra, que pone en relieve el peligro de socavar el uso sostenible de los recursos actuales, 17. El mismo informe también advierte que por esta razón el primer ministro de Tuvalu pidió que se redujera de 300 a 75 la cuota de migración establecida por Nueva Zelanda para Tuvalu en la Categoría de Acceso del Pacífico, ídem, 17.

⁹⁵ ACNUR, “Cambio climático, desastres naturales y desplazamiento humano: la perspectiva del ACNUR”, 14 de agosto 2009, disponible en línea en inglés en: <http://www.unhcr.org/4901e81a4.pdf> (última consulta el 25 de enero de 2011).

⁹⁶ ACNUR, “Cambio climático y la apatridia: Un panorama general”, 15 de mayo de 2009, disponible en línea en inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a2d189d3.html> (última consulta el 25 de enero de 2011).

mares territoriales y la zona económica exclusiva⁹⁷, así como el posible impacto del cambio climático en las poblaciones de peces⁹⁸. A menos que se adopten medidas como el mantenimiento de las actuales zonas económicas exclusivas⁹⁹, el gobierno podría volverse dependiente de la financiación por otros Estados.

Ese gobierno sólo sería capaz de extender la protección diplomática y consular y en gran medida carecería de la capacidad para hacer cumplir sus leyes. Lucharía para garantizar incluso los derechos o servicios básicos a sus ciudadanos. Los individuos podrían enfrentar dificultades en la obtención de los documentos pertinentes para probar su identidad, ya que su expedición dependería de la verificación en registros que quizá el gobierno no haya podido trasladar consigo o que podrían haberse dañado en los acontecimientos que llevaron a hacer inhabitable el territorio de la isla. Habría problemas si los nacionales se desplazaran a un país diferente que el gobierno porque en este caso el ejercicio de la protección dependería de que otro Estado aceptase el ejercicio del gobierno en el exilio. En cualquier caso, una población que se hubiese visto obligada a exiliarse sería dependiente del estatuto y los derechos que el Estado de acogida estuviera dispuesto a concederle. A menos que cumplieren la definición de refugiado¹⁰⁰, que algunos tuvieran condición jurídica

⁹⁷ Como se señaló anteriormente, el artículo 47 de la CONVEMAR prevé la determinación de las líneas de base que se basan en las islas ultra periféricas y arrecifes de secado. Si esas islas o arrecifes quedaran sumergidos, es de suponer que se afectarían las líneas de base. El artículo 121(3), además, prevé que “las rocas no aptas para mantener habitación humana o vida económica propia no tendrán zona económica exclusiva ni plataforma continental”. No se da ninguna definición de rocas o cómo van a diferenciarse de las islas. En algún período, sin embargo, podrían perderse mares territoriales y zonas económicas basadas en las líneas de base actuales.

⁹⁸ Véase J. Barnett, “La seguridad alimentaria y el cambio climático en el Pacífico Sur”, 14 (2007) *Pacific Ecologist*, invierno de 2007, 32-36, disponible en línea en inglés en: <http://www.pacificecologist.org/archive/14/food-security-climate-change.pdf> (última consulta el 25 de enero de 2011), que pone de relieve el impacto potencial en las poblaciones de peces de las zonas económicas exclusivas; consulte también Barnett y Adger, nota 4 supra y Barnett, “El cambio climático y la seguridad en Asia: cuestiones y consecuencias para Australia”, *Melbourne Asia policy papers*, número 8, marzo de 2007, 4, disponible en línea en inglés en: <http://www.gechs.org/downloads/barnett/Barnett2007.pdf> (última consulta el 25 de enero de 2011).

⁹⁹ En vista de los efectos en los pequeños Estados insulares, algunos abogan por el mantenimiento de la zona una vez establecida, aunque el territorio de las tierras desaparezca, véase, por ejemplo, R. Rayfuse, “Tuvalu, ¿adónde? Derecho internacional y la desaparición de los Estados”, Universidad de Nueva Gales del Sur, Facultad de Derecho, *Research Series, Paper 9*, 2009, disponible en línea en inglés en: <http://www.austlii.edu.au/au/journals/UNSWLRS/2009/9.txt/cgibin/download.cgi/download/au/journals/UNSWLRS/2009/9.rtf> (última consulta el 25 de enero de 2011). Véase también D. Caron, “Cambio climático, el aumento del nivel del mar y la incertidumbre en las fronteras oceánicas: una propuesta para evitar el conflicto”, en S. Y. Hong y J. M. Van Dyke (eds.), *Disputas por los límites marítimos, los procesos de asentamiento y el derecho del mar (Publicaciones sobre el desarrollo del océano)* (Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2009) disponible en línea en inglés en: http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1038&context=david_caron (última consulta el 25 de enero de 2011).

¹⁰⁰ Los nacionales de los Estados insulares afectados podrían reclamar el estatuto de refugiado sólo si cumplieren con la definición de la Convención sobre el estatuto de los refugiados (aprobada el 28 de julio de 1951, en vigor desde el 22 de abril de 1954) 189 UNTS 137 (Convención sobre los refugiados), que dice que se trata de la persona que “debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión,

duradera¹⁰¹ u otra nacionalidad, la población afectada podría experimentar restricciones a su libertad de circulación, incluyendo la detención; incapacidad de buscar empleo, y falta de acceso a la propiedad o incluso los servicios de salud¹⁰². Aunque disfruten de protección en virtud del derecho internacional de los derechos humanos¹⁰³, en la práctica podría ser difícil garantizar esos derechos. En la medida en que no podrían regresar a ningún país que les asegurase plenos derechos como ciudadanos, la población afectada experimentaría una considerable erosión de sus derechos.

¿Se consideraría que los Estados siguen existiendo incluso con la totalidad de la población y el gobierno en el extranjero? Como se indicó anteriormente, se ha aceptado la continuidad, incluso cuando no cumplan los criterios para la condición de Estado durante períodos considerables de tiempo. En principio, la condición de Estado no debería cuestionarse si la sumersión del territorio se debe, por ejemplo, a las mareas causadas por tormentas temporales o inundaciones, incluso si se produjeran de forma periódica y siempre que no hicieran inhabitable el territorio. La construcción de diques es una estrategia legítima para preservar el territorio. Las islas existentes también pueden apuntalarse para

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”. Aunque los instrumentos regionales han ampliado la definición, en la mayoría de los casos las personas obligadas a desplazarse desde el exterior debido a los efectos del cambio climático no reunirían tal definición. No se excluye que los nacionales de los Estados insulares afectados pudieran huir como refugiados si, por ejemplo, se produjeran conflictos debido a la escasez de recursos y o conflictos sobre derechos de tierras. Véase J. McAdam. “Desplazamiento por el cambio climático y el derecho internacional: las normas complementarias de protección”, ACNUR, Política de protección y asesoría jurídica, Serie de investigación, mayo de 2011.

¹⁰¹ Por ejemplo, el Pacto de libre asociación con los Estados Unidos de las Islas Marshall y otros Estados partes permite que los ciudadanos de esas naciones emigren a los Estados Unidos, aunque no contiene garantías con respecto a la residencia permanente o ciudadanía ni contiene disposiciones relativas al cambio climático; ver Pacto de libre asociación ley de 1985, disponible en línea en inglés en: <http://www.fm/jcn/compact/actindex.html> (última consulta el 25 de enero de 2011).

¹⁰² Respecto a la medida en que se podría aplicar el régimen internacional de los refugiados, ver ACNUR, “Cambio climático, desastres naturales y desplazamiento humano: una perspectiva del ACNUR”, 14 de agosto de 2009, disponible en línea en: <http://www.unhcr.org/4901e81a4.pdf> (última consulta el 25 de enero de 2011); ACNUR, “El desplazamiento forzoso en el contexto de cambio climático: desafíos para los Estados en el derecho internacional”, 20 de mayo de 2009, disponible en línea en: <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/4a1e4d8c2.pdf> (última consulta el 29 de mayo de 2011).

¹⁰³ Véase, Comité de Derechos Humanos de la ONU, Observación General No. 31: *Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados partes en el Pacto*, 26/05/2004, documento de la ONU CCPR/C/21/Rev.1/Add.13; Observación General No. 15: *La situación de los extranjeros con arreglo al Pacto*, 27ª. sesión, 1986; véase también *Prevención de la discriminación: Los derechos de los no ciudadanos: Informe final del Relator Especial, Sr. David Weissbrodt*, presentado de conformidad con la decisión 2000/103 de la Subcomisión; resolución 2000/104 de la Comisión y la decisión 2000/283 del Consejo Económico y Social, Comisión de Derechos Humanos, Subcomisión de promoción y protección de los derechos humanos, 55º período de sesiones, documento de la ONU E/CN.4/Sub.2/2003/23, 26 de mayo de 2003.

umentar su altura¹⁰⁴. Aunque las islas artificiales no tienen el mismo estatuto que las islas naturales, es de suponer que sería posible adoptar medidas para recuperar el territorio de los Estados insulares una vez que estén completamente sumergidos sin catalogarlas como artificiales¹⁰⁵.

Si la inmersión de todo el territorio por el aumento del nivel del mar se convierte en permanente, y no se le cede ningún otro territorio¹⁰⁶, parece más difícil argumentar que siguen existiendo los elementos constitutivos del Estado, incluso con el umbral inferior y la presunción de continuidad aplicable para los Estados ya en existencia. A pesar de que permanecerían físicamente el espacio aéreo y el mar territorial, estos se consideran elementos para el territorio de la tierra y, de esta forma, probablemente correrían la misma suerte el territorio de tierra¹⁰⁷. Podría cuestionarse la existencia misma del Estado. Las reacciones del propio Estado afectado y de otros Estados serían factores determinantes de esta situación. Aunque generalmente la práctica estatal considera el reconocimiento como declaratorio, se acepta su importancia fundamental, sobre todo en casos donde hay dudas en cuanto a la situación de una entidad¹⁰⁸.

Así podría haber acuerdo en que esos Estados siguieran siendo reconocidos. Sin embargo, incluso donde se presume la continuidad, la población podría encontrarse en el extranjero sin acceso a la protección del Estado y ser considerada apátrida *de facto*¹⁰⁹. Cuando sólo

¹⁰⁴ Véase *Re Ducado de Sealand*, nota 31 supra.

¹⁰⁵ Véase *Re Ducado de Sealand*, nota 31 supra. La Convención sobre el Derecho del Mar dispone que los Estados tendrán jurisdicción exclusiva para construir islas artificiales, así como otras estructuras e instalaciones. Sin embargo, los artículos 60(1) y (8) prevén que “Las islas artificiales, instalaciones y estructuras no poseen la condición jurídica de islas. No tienen mar territorial propio y su presencia no afecta a la delimitación del mar territorial, de la zona económica exclusiva o de la plataforma continental”. Se informa que se ha sugerido el establecimiento de islas artificiales en las Maldivas, aunque se refiere más bien a aumentar de manera artificial la altura de ciertas islas; Véase Toomey, nota 14 supra.

¹⁰⁶ Véase asimismo *infra* sobre la opción de cesión de territorio.

¹⁰⁷ Véase Brownlie, nota 30 supra, 105, 117-118.

¹⁰⁸ Véase Crawford, nota 27 supra, 3-36, Shaw, nota 32, 207-209.

¹⁰⁹ El término “*de facto*” se refiere generalmente a las personas que carecen de una nacionalidad efectiva. Así, el Acta Final de la Convención para reducir los casos de apatridia y el Proyecto de artículos sobre la nacionalidad de las personas naturales en relación con la sucesión de los Estados, 989 UNTS 175, en vigor desde el 13 de diciembre de 1975, indican que “las personas apátridas *de facto* deben tratarse como apátridas *de jure*, para que puedan adquirir una nacionalidad efectiva”. Consulte también la Convención del Consejo de Europa sobre la prevención de los casos de apatridia en relación a la sucesión de los Estados, E.T.S. N° 200, firmado en Estrasburgo el 19 de mayo de 2006 y en vigor desde el 1 de mayo de 2009; el artículo 3 (“Prevención de la apatridia”), párrafo 16: “La sucesión de los Estados puede crear situaciones de apatridia *de facto* donde las personas tienen la nacionalidad de uno de los Estados interesados pero no se pueden beneficiar de la protección de ese Estado”. Véase también H. Massey, “ACNUR y la apatridia *de facto*”, ACNUR, Política de protección y asesoría jurídica, Series de Investigación, LPPR/2010/01, de abril de 2010, en particular 61-65, disponible en línea en: <http://www.unhcr.org/4bc2ddeb9.html> (última consulta el 29 de mayo de 2011).

ciertos Estados cesaran el reconocimiento, dado que la nacionalidad dependería del reconocimiento de un Estado determinado, los individuos quedarían en una situación en que podrían ser considerados apátridas en algunos Estados, pero en otros no¹¹⁰.

Como se señaló, también sería posible prever el final de la condición de Estado como tal pero que continuara su existencia como una entidad con personalidad internacional, como la que disfruta la Orden Soberana de Malta. Si se aceptara la extinción del Estado en cuestión, ya sea implícita o explícitamente, toda la población del Estado afectado podría procesarse como apátrida¹¹¹ y permanecería sin estatuto a menos que adquiriesen la nacionalidad de otro Estado¹¹².

Cabe señalar que el riesgo de apatridia, *de facto* o *de jure*, que podría surgir sería sin perjuicio de la identidad común de los habitantes de un Estado insular, como un pueblo con una identidad cultural y social específica. El caso de los Estados insulares, por lo tanto, plantea importantes consideraciones adicionales en materia de protección de los derechos de un pueblo con una identidad social y cultural, historia y tradiciones específicas¹¹³.

¹¹⁰ Además, existe precedente para considerar apátrida a una población, aun cuando no se acepta la desaparición del Estado. Por ejemplo, los Estados bálticos fueron ocupados por Alemania durante la Segunda Guerra Mundial y posteriormente anexados por la Unión Soviética hasta 1991, cuando se restauró la independencia. Su continuidad fue aceptada en gran medida, aunque cesaron todos los signos de condición de Estado durante un período prolongado, véase, por ejemplo, *Penart c. Estonia*. Corte Europea de Derechos Humanos, Decisión sobre admisibilidad, Appl. N° 14685/04, disponible en línea en: <http://cmiskp.echr.Coe.int/tkp197/View.asp?Item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=penart&sessionid=65720691&skin=hudoc-en> (última consulta el 25 de enero de 2011). Crawford observa a este respecto, sin embargo, que podría cuestionarse la continuidad en el caso de los países bálticos, ya que toda autoridad fue suprimida por completo durante un período de 50 años y su anexión fue ampliamente aceptada aunque sólo fuera tácitamente. Sin embargo, reconoce que otros Estados en gran medida aceptaron el argumento de la continuidad de los Estados del Báltico; véase Crawford, nota 27 supra, 689-699, 703. Grahl Madsen toma nota de que las personas de los Estados Bálticos que se encontraron en terceros Estados fueron consideradas apátridas por muchos Estados en el período de transición, en la medida en que no habían adquirido otra nacionalidad, aunque otros les trataron como ciudadanos de la Unión Soviética; véase Grahl Madsen, nota 51 supra, 260.

¹¹¹ Esto excluiría a los nacionales de terceros países presentes en los Estados insulares afectados.

¹¹² Ese sería el caso si los individuos que tuvieran vínculos con otros Estado adquirieran la ciudadanía allí. Otra posibilidad sería que el Estado se volviera parte de otro Estado o un nuevo Estado. En tales casos, sería aplicable el artículo 10 de la Convención para reducir los casos de apatridia, nota 109 supra. También sería pertinente el Proyecto de *Artículos sobre la nacionalidad de las personas naturales en relación con la sucesión de los Estados (con Comentarios)* de la Comisión de Derecho Internacional, véase nota 25 supra. Esta opción se analiza más adelante.

¹¹³ Parece que hubo una discusión con respecto a los pueblos indígenas a este respecto. Véase, por ejemplo, F. Hampson, “Prevención de la discriminación: Prevención de la discriminación y protección de los pueblos indígenas sobre la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en los Estados y otros territorios amenazados de desaparición por razones ambientales”, preparado por la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de la Comisión de Derechos Humanos, quincuagésimo séptimo período de sesiones, documento de la ONU E/CN.4/Sub.2/2005/2816 de junio de 2005. Se publicó un cuestionario como anexo 1 en el documento de Hampson, “La situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en los Estados y otros territorios amenazados de desaparición por razones ambientales: actualización”, de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de la Comisión de

4. PREVENCIÓN DE LA APATRIDIA EN EL DERECHO INTERNACIONAL

El enfoque del derecho internacional sobre la apatridia es doble. Se centra en la protección de los apátridas, pero también hace hincapié en prevenir y reducir los casos de apatridia.

El régimen internacional para la protección de los apátridas que son no refugiados está fundado en la Convención de 1954¹¹⁴, que prevé la condición formal y los derechos de los apátridas que no son refugiados. El número de Estados partes en la Convención de 1954 es todavía relativamente bajo¹¹⁵, y no todos ellos la han puesto en práctica. Además, los apátridas deben gozar de los derechos mencionados en el derecho internacional de los derechos humanos¹¹⁶, aunque en la práctica tales derechos pueden ser difíciles de concretar. Sin embargo, en una situación donde todavía no ha surgido la apatridia, prevalece otro principio.

El derecho internacional reconoce la apatridia como una anomalía que debe evitarse. El régimen internacional reconoce el principio de prevención de la apatridia como un corolario del derecho a una nacionalidad¹¹⁷. Ambos han sido expuestos en una serie de instrumentos universales y regionales¹¹⁸. La prevención de la apatridia también se ha abordado en detalle

Derechos Humanos, grupo de trabajo sobre poblaciones indígenas, 24 ° período de sesiones, 31 de julio: 4 de agosto de 2006, documento de la ONU E/CN.4/Sub.2/AC.4/CRP.230 de junio de 2006. Lamentablemente, con la disolución de la Comisión de Derechos Humanos y la Subcomisión, parece que el trabajo sobre esta cuestión quedó suspendido (conversación con la representante del OACDH en reunión de Comité Permanente del 15 de septiembre de 2008). Sin embargo, otros están planteando de nuevo la cuestión. Véase, por ejemplo, R. Baird, *Reunión informativa: El impacto del cambio climático sobre las minorías y los pueblos indígenas*, Grupo Internacional de los Derechos de las Minorías, de abril de 2008. En este contexto se podrían plantear cuestiones del derecho a la libre determinación. Véase también “Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la relación entre el cambio climático y los derechos humanos: resumen”, presentado al Consejo de Derechos Humanos de conformidad con su resolución 7/23, de 28 de marzo de 2009, documento de la ONU A/HRC/10/61, 15 de enero de 2009, disponible en línea en inglés en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/g09/103/44/PDF/g0910344.PDF?OpenElement> (última consulta el 29 de mayo de 2011).

¹¹⁴ Tenga en cuenta que las personas apátridas que son refugiadas han de ser tratadas como tales en virtud del derecho internacional del refugiado y que la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (nota 100 supra) incluye a los refugiados apátridas en su ámbito de aplicación. Sin embargo, las poblaciones de los Estados insulares normalmente no estarían cubiertas por el régimen internacional del refugiado.

¹¹⁵ Al momento de escribir este documento, había 65 Estados Partes de la Convención de 1954.

¹¹⁶ Véase asimismo nota 103 supra.

¹¹⁷ Véase el comentario al artículo 4 del *Proyecto de artículos sobre la nacionalidad de las personas naturales en relación con la sucesión de los Estados*, nota 25 supra; P. Weis, “La Convención de las Naciones Unidas sobre la reducción de la apatridia, 1961”, (1962) 11 *ICLQ* 1078.

¹¹⁸ El artículo 15 de la Declaración Universal de derechos humanos (DUDH) (adoptada el 10 de diciembre de 1948), resolución 217A (III) de la Asamblea General de las Naciones Unidas) dispone que “toda persona tiene derecho a una nacionalidad. A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad”. Aunque varían las formulaciones, el derecho a la nacionalidad se reitera en el Pacto

en instrumentos tales como la Convención para reducir los casos de apatridia de 1961 (en lo sucesivo, “la Convención de 1961”), aunque ésta tiene un número aún más limitado de Estados partes que la de 1954¹¹⁹. Como se señaló antes, su Acta Final recomienda explícitamente que “las personas apátridas *de facto* deben en lo posible tratarse como apátridas *de jure* para que puedan adquirir una nacionalidad efectiva”. La Convención de 1961 se ha complementado con el Proyecto de artículos sobre la nacionalidad de las personas naturales en relación con la sucesión de los Estados¹²⁰ y con numerosas resoluciones de la Asamblea General de la ONU¹²¹ y del Consejo de Derechos Humanos¹²².

Internacional de derechos civiles y políticos (aprobado el 16 de diciembre de 1966, en vigor desde el 23 de marzo de 1976) 999 UNTS 171 (“Pacto”), y en la Convención sobre los Derechos del Niño (20 de noviembre de 1989, en vigor desde el 2 de septiembre de 1990) 1577 UNTS 3 (CDN), así como en la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, resolución 45/158 de la Asamblea General de la ONU, de 18 de diciembre de 1990 (“Convención sobre los trabajadores migratorios”). También contienen disposiciones sobre la nacionalidad la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (“CEDAW”, por sus siglas en inglés) (aprobada el 18 de diciembre de 1979, en vigor desde el 3 de septiembre de 1981) resolución 34/180 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 34 GAOR ONU suplemento (No 46) 193, documento A/34/46 de la ONU; la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial (aprobada el 21 de diciembre de 1965, en vigor desde el 4 de enero de 1969) 660 UNTS 195 (“CERD”); la Convención sobre la nacionalidad de la mujer casada, resolución 1040 (XI) de la Asamblea General de la ONU del 29 de enero de 1957, en vigor desde el 11 de agosto de 1958, y la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (aprobada el 13 de diciembre de 2006) resolución 61/106 de la Asamblea General de la ONU (“CRPD”). En el plano regional se cuenta con disposiciones de la Carta Africana sobre los derechos y el bienestar del niño, documento de la OUA CAB/LEG/24.9/49 (aprobada el 11 de julio de 1990, en vigor desde el 29 de noviembre de 1999); el Protocolo a la Carta Africana de los derechos humanos y los de los pueblos sobre los derechos de la mujer en África, adoptado por la reunión de Ministros en Addis Abeba, Etiopía, el 28 de marzo de 2003, y la Asamblea de la Unión Africana en la segunda Cumbre de la Unión Africana en Maputo, Mozambique, el 21 de julio de 2003; Organización de la Conferencia Islámica, Pacto sobre los derechos del niño en el Islam, junio de 2005, OIC/9-IGGE/HRI/2004/Rep. Final; la Declaración Americana de los derechos y deberes del hombre, resolución XXX de la OEA, adoptada por la novena Conferencia Internacional de Estados Americanos de 1948; Organización de Estados Americanos, Convención Americana sobre derechos humanos (“Pacto de San José”), Costa Rica, 22 de noviembre de 1969; la Carta Árabe de derechos humanos, 22 de mayo de 2004, en vigor desde el 15 de marzo de 2008. Reiteran el derecho a una nacionalidad la Confederación de Estados Independientes, con su Convención sobre derechos humanos y las libertades fundamentales, 26 de mayo de 1995, en vigor desde el 11 de agosto de 1998, y el Convenio Europeo sobre la nacionalidad, E.T.S. N° 166, firmado en Estrasburgo el 6 de noviembre de 1997 y en vigor desde el 1 de marzo de 2000. Muchos de los mismos instrumentos internacionales y regionales enumerados contienen disposiciones relativas a la prevención de la apatridia.

¹¹⁹ Treinta y siete Estados eran Partes de la Convención de 1961 al momento de redactar este documento. Como se señaló anteriormente, su Acta Final recomienda que “las personas apátridas *de facto* deben en lo posible tratarse como apátridas *de jure* para que puedan adquirir una nacionalidad efectiva”.

¹²⁰ Véase nota 25 supra. Véase también el Convenio del Consejo de Europa para evitar los casos de apatridia en relación con la sucesión de Estados, nota 109 supra.

¹²¹ Véanse las resoluciones de la Asamblea General de la ONU 49/169, del 24 de febrero de 1995; 50/152 del 9 de febrero de 1996; 59/34 del 10 de diciembre 2004; 61/137 del 25 de enero de 2007, y 62/124 del 24 de enero de 2008.

¹²² Véase resoluciones del Consejo de Derechos Humanos 7/10 del 27 de marzo de 2008, y 10/13, del 26 de marzo de 2009 sobre “Derechos humanos y la privación arbitraria de la nacionalidad”.

La Asamblea General ha hecho hincapié en el papel de los Estados en la protección de los apátridas y en evitar la apatridia. Ha exhortado a los Estados a acceder a la Convención de 1954 y a la Convención de 1961, y a emprender otras acciones para reducir y evitar la apatridia¹²³.

En 1996, la Asamblea General le encargó al ACNUR un mandato mundial sobre la apatridia. Le pidió emprender la protección de los apátridas, así como acciones para prevenir y reducir la apatridia¹²⁴. Esto representó una considerable expansión en su anterior mandato para realizar las funciones previstas en el artículo 11 de la Convención de 1961, dado en primer lugar en 1974 y luego confirmado en resoluciones posteriores¹²⁵. Este mandato mundial ha sido reiterado y desarrollado en una serie de resoluciones de la Asamblea General¹²⁶, así como en las conclusiones del Comité Ejecutivo del ACNUR¹²⁷.

5. LA APATRIDIA Y LOS ESTADOS INSULARES

Con respecto a los Estados insulares bajos la apatridia no es una preocupación inmediata, aunque podría surgir¹²⁸, y más bien el objetivo fundamental debe ser su prevención.

Una opción para evitar la apatridia sería que otros Estados le cedieran territorio al Estado afectado para que continuara su existencia. En ese caso se necesitaría la plena cesión de soberanía sobre determinado territorio. Además, en esa situación, otros Estados tendrían

¹²³ Resoluciones de la Asamblea General 61/137 del 25 de enero de 2007; 62/124 del 24 de enero de 2008, y 63/148 del 27 de enero de 2009.

¹²⁴ Resolución 50/152 de la Asamblea General de la ONU, 9 de febrero de 1996, párrafos 14-15.

¹²⁵ Resoluciones de la Asamblea General de la ONU 3274 (XXIX), del 10 de diciembre de 1974, y 31/36, del 30 de noviembre de 1976.

¹²⁶ Véanse resoluciones de la Asamblea de la ONU 59/34 del 10 de diciembre de 2004; 61/137 del 25 de enero de 2007; 62/124 del 24 de enero de 2008 y 63/148 del 27 de enero de 2009.

¹²⁷ Véase Conclusión No.106 (LVII) - 2006 del EXCOM sobre la identificación, prevención y reducción de la apatridia y la protección los apátridas; así como otras Conclusiones del Comité Ejecutivo, disponibles en línea en: <http://www.acnur.org/secciones/index.php?viewCat=565> (última consulta el 25 de enero de 2011).

¹²⁸ Puede haber algunos casos de apatridia actualmente en algunos pequeños Estados insulares. Amnistía Internacional ha informado de posibles casos de apatridia en Tuvalu; véase Amnistía Internacional, "Tuvalu: Presentación para el Examen Periódico Universal de las Naciones Unidas: tercer período de sesiones del grupo de trabajo del Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos, diciembre 2008", índice AI: ASA 47/001/2008, 21 de julio de 2008, disponible en línea en inglés en: <http://www.amnesty.org/en/library/asset/ASA47/001/2008/en/75b4fa2c-6e1b-11dd-8e5e-43ea85d15a69/asa470012008eng.html> (última consulta el 25 de enero de 2011). En la medida en que esos apátridas estén presentes, su situación tendría que abordarse por separado, aunque en algunos casos puede formar parte de un régimen especial como se indica a continuación.

que aceptar que se trata del mismo Estado en un nuevo territorio¹²⁹. En tal caso, la población podría mantener su nacionalidad y no resultaría apátrida. El presidente de las Maldivas ha anunciado planes para comprar tierras en Sri Lanka o en la India. Se dice que las naciones a las que se ha acercado han sido receptivas a la idea¹³⁰. Sin embargo, no está claro si tales discusiones abordan la posibilidad de cesión completa de la soberanía del Estado sobre ciertos territorios¹³¹.

Otra opción sería establecer una unión con otro Estado. Esa unión podría dar como resultado la creación de un nuevo Estado o que un Estado quede incluido dentro de un Estado existente. En ambos casos sería posible el establecimiento de una Federación o Confederación¹³². Independientemente de si el Estado resultante de la unión fuera uno nuevo o un Estado existente, y de la naturaleza de la disposición constitucional dentro del Estado, la Convención de 1961 y el Proyecto de artículos sobre la nacionalidad de las personas naturales en relación con la sucesión de los Estados, ofrecen orientación pertinente. La Convención de 1961 dispone que a falta de un tratado que especifique lo contrario, los ciudadanos del Estado predecesor deben adquirir la nacionalidad del Estado sucesor si de otro modo se convertirían en apátridas¹³³. El Proyecto de artículos sobre la nacionalidad de las personas naturales en relación con la sucesión de los Estados, que es de alcance más amplio, ha extendido este enfoque a todos los nacionales del Estado, afirmando que en el caso de la unificación de Estados, “el Estado sucesor deberá atribuir su nacionalidad a todas las personas que, en la fecha de la sucesión de Estados, tenían la

¹²⁹ Crawford, nota 27 supra, 667-678.

¹³⁰ Véase Toomey, nota 14 supra; asimismo R. Ramesh, “El Paraíso casi perdido: Las Maldivas buscan comprar una nueva patria”, *The Guardian*, 10 de noviembre de 2008, disponible en línea en: <http://www.guardian.co.uk/environment/2008/nov/10/maldives-climate-change> (última consulta el 25 de enero de 2011); AFP, “Las Maldivas ahorran para una nueva patria en medio de temores de inundación”, 10 de noviembre de 2008. El ministro de asuntos marítimos de Indonesia al parecer también sugirió que podrían alquilarse islas deshabitadas de Indonesia a las poblaciones afectadas, aunque no ha habido una propuesta formal; véase S. Holland, “Respuesta de Indonesia al cambio climático: alquile una isla”, *ABC News*, 3 de junio de 2009, disponible en línea en inglés en: <http://www.abc.net.au/news/stories/2009/06/03/2588165.htm> (última consulta el 25 de enero de 2011).

¹³¹ Véase también el caso históricamente análogo de Nauru, en el que se le ofreció reasentamiento a toda la población en la isla de Curtis (territorio de Australia) debido a la degradación ambiental de su propia isla, pero se negó porque los términos de reasentamiento no concedían la independencia soberana a los nauruanos. Los ejemplos de Kiribati, Tuvalu y las Maldivas, que se han dirigido a los gobiernos de Australia y Nueva Zelanda respectivamente con propuestas para que estos últimos dos reciban a toda la población en caso de pérdida total del territorio, siempre se han encontrado con una negativa: Asuntos de Relaciones Exteriores del Senado, Defensa y Comité de Comercio, *Un Pacífico comprometido: las relaciones de Australia con Papua Nueva Guinea y los Estados insulares del sudoeste*, 12 de agosto de 2003, párrafo 6.78 y B. Crouch “La diminuta Tuvalu pide ‘Sálvennos’ de los crecientes mares”, *Sunday Mail*, 5 de octubre de 2008.

¹³² Véase Crawford, nota 27 supra, 479-500. Si bien sería posible una federación o una confederación, es de suponer que el antiguo Estado insular requeriría que se le concediera un nuevo territorio en la unión.

¹³³ Véase artículo 10 de la Convención de 1961 sobre apatridia, nota 109 supra.

nacionalidad de un Estado predecesor”¹³⁴. La Comisión de Derecho Internacional ha indicado que considera esto como una regla de derecho internacional consuetudinario¹³⁵. En la medida en que la unión ocurriese antes de la completa inhabilitación de la isla, todavía surgen preguntas sobre desplazamiento y reubicación, aunque luego sean internos dentro del mismo Estado¹³⁶.

A menos que hubiera una cesión de territorio o unión con otro Estado, la continuidad del Estado dependerá en gran medida del continuo reconocimiento de otros Estados. Sin embargo, como se ha señalado, la apatridia *de facto* podría ser un problema, aún con reconocimiento continuo; si cesara el reconocimiento, surgiría la apatridia *de jure*. La única opción para evitar tal apatridia sería la adquisición de la nacionalidad de un tercer Estado. Ni la Convención de 1961 ni los instrumentos internacionales sobre sucesión de Estados ofrecen salvaguardias específicas contra la apatridia en esa situación¹³⁷. Sin embargo, se debe aplicar el principio de que se debe evitar la apatridia. Por lo tanto, tendría que adoptarse un enfoque específico de la situación y lo ideal sería a través de acuerdos multilaterales integrales. Con base en el principio de que se debe evitar la apatridia, dichos acuerdos deben incluir disposiciones sobre dónde y con qué base jurídica se les permitiría a las poblaciones afectadas circular e integrarse¹³⁸. También tendría que acordarse qué situaciones desencadenan el inicio de un acuerdo de este tipo. Podrían preverse varios Estados receptores. Las soluciones tendrían que aplicarse a todos los miembros de la población y tendrían que levantarse las posibles barreras a la inmigración.

¹³⁴ Véase el artículo 21 del *Proyecto de artículos sobre la nacionalidad de las personas naturales en relación con la sucesión de los Estados*, nota 25 supra y comentario (3) sobre ese artículo. Los residentes habituales de la isla, incluyendo los apátridas, también deben tener el derecho a elegir o a no adquirir la nacionalidad del Estado sucesor. Véase también el comentario 5 al artículo 21 del *Proyecto de artículos sobre la nacionalidad de las personas naturales en relación con la sucesión de los Estados*, ídem. Ello podría incluir también los apátridas residentes habituales que abandonaron el Estado debido al cambio climático.

¹³⁵ Véase comentario (6) al artículo 21 del *Proyecto de artículos sobre la nacionalidad de las personas naturales en relación con la sucesión de los Estados*, nota 25 supra.

¹³⁶ Mientras no se surjan cuestiones de apatridia, la reubicación y el desplazamiento interno plantean un sinfín de otras cuestiones jurídicas; véase, por ejemplo, ACNUR, “Desplazamiento forzado en el contexto del cambio climático: desafíos para los Estados en virtud del derecho internacional”, nota 102 supra; véase J. R. Campbell, M. Goldsmith, K. Koshy, “Reubicación de las comunidades como una opción para la adaptación a los efectos del cambio climático y la variabilidad climática en los países insulares del Pacífico (PIP): Informe Final para el proyecto APN 2005-14-NSY-Campbell”, Red de Asia y el Pacífico para la investigación del cambio global, 2005, disponible en línea en inglés en: http://www.sprep.org/att/irc/ecopies/pacific_region/643.pdf (último acceso el 25 de enero de 2011); véase Field, nota 12 supra.

¹³⁷ La Convención de 1961 se aplicaría a los hijos de apátridas nacidos en el exterior.

¹³⁸ Este enfoque también estaría de acuerdo con la conclusión N° 95 (LIV) de 2003 del Comité Ejecutivo del ACNUR, que en el párrafo (v) “alienta a los Estados a cooperar con el ACNUR en lo que respecta a los métodos destinados a resolver los casos de apatridia y a considerar la posibilidad de ofrecer lugares de reasentamiento cuando la situación del apátrida no puede resolverse en el actual país de acogida o en otro país donde antes tuviera su residencia habitual, y cuando esa situación sigue siendo precaria”, aunque la población podría ser reasentada antes de que se presentara la apatridia.

Esos acuerdos deberían incluir medidas para impedir que la población afectada se volviera apátrida. En particular, se debería ofrecer la opción de adquirir otra nacionalidad a todos los nacionales del Estado amenazado de sumersión, idealmente antes de la disolución del Estado para evitar la apatridia temporal. También sería ideal que se permitiera la doble nacionalidad, por lo menos durante un período transitorio¹³⁹. Puede ser necesaria una renuncia en los requisitos formales aplicables a la renuncia o la adquisición de la ciudadanía, que podrían ser difíciles de cumplir para las personas afectadas. Esos acuerdos deberían incluir un derecho de residencia, a la atención de la salud, pensiones y otras prestaciones de seguridad social, además de otros servicios y derechos. En la elaboración de estos acuerdos, también tendrían que considerarse el estatuto de las personas que han sido desplazadas a Estados que no necesariamente son partes en acuerdos específicos, así como los residentes habituales no ciudadanos de los Estados afectados, para determinar el alcance en que podrían beneficiarse de las disposiciones¹⁴⁰

Estas disposiciones también tendrán que enfrentar la viabilidad ambiental, social y económica de tal reasentamiento para asegurar la sostenibilidad. Una consideración importante es la protección de los isleños como personas que tienen en común una identidad social y cultural; historia y tradiciones¹⁴¹. También sería importante considerar el principio de la unidad familiar, lo ideal sería que fuera más allá de la familia nuclear. Se informa que en el caso del asentamiento Vanuatu en la isla de Tegua, que fue trasladado unos 300 metros hacia el interior, las 60 personas pertenecían a una sola familia¹⁴². Aunque puede ser imposible trasladar a toda la población de un Estado insular a un tercer Estado, la reubicación de las comunidades puede ser deseable y podría estudiarse más. Deben abordarse otras cuestiones, incluyendo el derecho a vivir como comunidades, el suministro de tierras donde podrían vivir como tal, los derechos de las personas que deseen vivir fuera de estas comunidades y el tipo de apoyo que podrían esperar. Cualquier acuerdo deberá

¹³⁹ Aunque no es un requisito en virtud del derecho internacional, ello evitaría incertidumbres en situaciones donde fuera necesario adquirir la nacionalidad y la anterior cesara, sobre todo en el contexto en que pudiera rebatirse la cesación de la condición de Estado y las personas podrían ser apátridas en algunos Estados, pero en otros no.

¹⁴⁰ Este enfoque también estaría en consonancia con el artículo 18 del *Proyecto de artículos sobre la nacionalidad de las personas naturales en relación con la sucesión de los Estados*, nota 25 supra, y con el artículo 13 del *Convenio del Consejo de Europa para evitar los casos de apatridia en relación con la sucesión de Estados*, nota 109 supra (véase también el Informe explicativo del Convenio). Esto puede incluir a todo refugiado o apátrida que resida habitualmente en los Estados insulares afectados; véase también la nota 136 supra.

¹⁴¹ Véase también el “Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la relación entre el cambio climático y los derechos humanos”, documento de la ONU A/HCR/10/61, 17-18, 15 de enero de 2009. Como se señaló anteriormente, también podrían surgir cuestiones sobre la libre determinación.

¹⁴² P. Boehm, “Alerta mundial: la devastación de un atolón”, *The Independent* (Reino Unido), 30 de agosto de 2006, disponible en línea en inglés en: <http://www.commondreams.org/headlines06/0830-07.htm> (último acceso el 25 de enero de 2011).

tener en cuenta la experiencia adquirida en anteriores procesos de reubicación de comunidades enteras incluso, si estos fueron internos¹⁴³

6. PRIMERAS MEDIDAS POR TOMAR

El traslado de poblaciones enteras sería una medida de último recurso. Los Estados afectados desean garantizar su existencia a través de la adaptación durante el mayor tiempo posible, aunque los Estados insulares que puedan verse afectados están empezando a plantear preocupaciones acerca de su futuro¹⁴⁴. En vista de la complejidad del reasentamiento de poblaciones enteras a través de fronteras, es esencial la planificación temprana. La oportuna labor en ese sentido podría aumentar la confianza para participar en los mecanismos locales de adaptación, para aliviar las preocupaciones acerca del lugar donde podría ir la población si el territorio de los Estados insulares afectados resultara inhabitable. La planificación temprana también permitiría preservar las expresiones culturales y comunales¹⁴⁵.

El objetivo fundamental es ayudar a evitar una catástrofe humanitaria mediante la promoción de movimientos ordenados de población. Como los desastres naturales pueden requerir una evacuación temprana de un Estado insular –aunque solo sea temporal– los casos podrían examinarse más para incluir no sólo el traslado y el reasentamiento, una vez que el territorio sea inhabitable, sino también una forma de régimen de protección temporal en el ínterin. Ello podría ayudar a reforzar los vínculos con los terceros Estados pertinentes mientras también se llena un posible vacío de protección¹⁴⁶. Además, una educación adecuada y otras medidas en preparación para el desplazamiento podrían servir no sólo para aumentar la flexibilidad y capacidad de adaptación de los isleños desplazados, sino también para proporcionar más recursos y conocimientos a la población en las islas¹⁴⁷. Las cuotas de

¹⁴³ Como se señaló anteriormente, por lo general dichos traslados plantearon una serie de desafíos y problemas; véase, por ejemplo, Campbell, Goldsmith, Koshy, nota 136 supra; Field, nota 12 supra; Universidad de las Naciones Unidas e Instituto del Medio Ambiente y la Seguridad Humana, “Seguridad humana, cambio climático y migración inducida por el medio ambiente”, nota 92 supra.

¹⁴⁴ Véase, por ejemplo, “El ACNUR y las soluciones al desplazamiento: Cambio climático, derechos humanos y desplazamiento humano forzado: Informe de reunión”, Canberra, Australia, 10 de diciembre de 2008, 5, disponible en línea en inglés en: http://www.unhcr.org/au/pdfs/ClimateChangeandDisplacementmeetingreport_000.pdf (última consulta el 25 de enero de 2011). Véase asimismo la Presentación de las Maldivas a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 25 de septiembre de 2008, nota 89 supra.

¹⁴⁵ Véase también I. Kelman, “Evacuación de las islas”, (2008) 31 *Forced Migration Review*, 20-21. Esto puede ser particularmente complejo, dado que la población desplazada se puede considerar a sí misma como una población indígena con lazos espirituales con su tierra; véase por ejemplo, Misión Permanente de la República de las Islas Marshall a las Naciones Unidas, Nueva York, “Comunicación nacional sobre la relación entre los derechos humanos y el impacto del cambio climático”, nota 4 supra; véase asimismo Hampson, nota 113 supra.

¹⁴⁶ Véase, “Cambio climático, migración y desplazamiento: ¿Quién se verá afectado?”, nota 21 supra.

¹⁴⁷ Véase por ejemplo Barnett y Adger, nota 4 supra.

migración laboral podrían ayudar a exponer a los isleños a una cultura y un estilo de vida diferentes, así como a garantizar las remesas adicionales para invertir en medidas de adaptación local. También serían útiles acuerdos sobre educación y formación profesional o técnica. Estos últimos podrían incluir una amplia gama de becas para candidatos de los Estados insulares afectados, que podrían ser cofinanciados por los Estados insulares y potenciales Estados de acogida. Tales medidas podrían preverse como parte de acuerdos integrales con el objetivo de asegurar que toda reubicación final será sostenible¹⁴⁸. Las personas sienten la presión para migrar en diferentes momentos debido a múltiples factores, como se señaló anteriormente, y los planes de migración también podrían abordar tales diferencias¹⁴⁹.

Esas medidas serían complementarias a los programas de información y sensibilización, el establecimiento de mecanismos de consulta con las poblaciones mismas y medidas para desarrollar las habilidades necesarias para vivir en una sociedad diferente. Además, los arreglos pueden prever el intercambio de lecciones aprendidas de las evacuaciones anteriores y actuales, como las realizadas en Kiribati y desde las islas Carteret a la isla principal de Papúa Nueva Guinea, para ayudar a garantizar una reubicación viable desde la perspectiva social, cultural y económica. Esas medidas también ayudarán a asegurar que el traslado, aunque inevitable, sea una respuesta de adaptación positiva¹⁵⁰.

Los gobiernos de los Estados afectados deberían estar habilitados para asumir el control y la responsabilidad de las medidas de adaptación, incluso las relacionadas con traslado externo. Los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (PEID), el Foro de Islas del Pacífico y el Programa de Desarrollo de las Islas del Pacífico son tres foros en los que pueden participar los Estados que puedan verse afectados. Sin embargo, el impacto del cambio climático en los Estados insulares bajos plantea cuestiones políticas importantes con respecto a sus poblaciones. Se necesita comprender con más claridad las motivaciones y preocupaciones de las poblaciones que podrían verse afectadas por el cambio climático, que deberían participar plenamente en la planificación de su propia adaptación. Esos procesos, por lo tanto, deben basarse en la participación activa de las poblaciones afectadas, así como los gobiernos de los Estados insulares afectados. La participación temprana de todos los habitantes y de las mujeres y los niños, también sería crítica para asegurar que se tomen en cuenta sus preocupaciones y así aumentar la viabilidad de cualquier reubicación. Esto requeriría conocimientos apropiados e información sobre los riesgos existentes y las opciones disponibles, así como voluntad y capacidad para participar activamente en la construcción de su futuro¹⁵¹. El Comité sobre la eliminación de la discriminación contra la

¹⁴⁸ Se ha informado que Kiribati y Tuvalu expresaron el objetivo de que toda reubicación les permita ser “miembros activos y valorados de una comunidad”; véase Loughry y McAdam, nota 93 supra.

¹⁴⁹ Véase Loughry y McAdam, nota 93 supra.

¹⁵⁰ Véase A. Berzon, “Tuvalu se está ahogando”, *Salon.com*, 31 de marzo de 2006, con historias personales del tipo de adaptación se necesitaría para los isleños, disponible en línea en inglés en: <http://www.salon.com/news/feature/2006/03/31/tuvalu/print.html> (última consulta el 25 de enero de 2011).

¹⁵¹ Véase M. Loughry y J. McAdam, “Kiribati: reubicación y adaptación”, (2008) 31 *Forced Migration Review*, 51-52; disponible en línea en inglés en: <http://www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR31/FMR31.pdf>

mujer (CEDAW), el organismo de supervisión de la aplicación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, puso esto de relieve recientemente. En sus observaciones finales sobre Tuvalu, el CEDAW señaló:

El Comité recomienda que el Estado parte elabore planes de gestión de desastres y atenuación de sus efectos para responder al posible desplazamiento y/o apatridia resultantes del cambio climático y ambiental y que las mujeres, incluidas las de las islas periféricas, se tengan en cuenta en los procesos de planificación y en la adopción de esas estrategias. Se alienta al Estado parte a que pida asistencia a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados a dicho efecto. El Comité recomienda que el Estado parte garantice la incorporación de una perspectiva de género en todos los planes y políticas de desarrollo sostenible¹⁵².

Además, otros Estados interesados, así como las organizaciones y agencias pertinentes, deben participar como socios y tener en cuenta los vínculos existentes con otros Estados, tales como una importante comunidad que ya viviera en un determinado país. Esto se aplicaría, por ejemplo, a Tuvalu y Kiribati en relación con Nueva Zelanda, que mantiene un esquema de migración laboral, la Categoría de Acceso del Pacífico¹⁵³. También se han establecido comunidades de algunos Estados insulares en otros Estados. Australia ha iniciado el Esquema Piloto para trabajadores estacionales del Pacífico que le permite a los trabajadores de un número limitado de países obtener trabajo temporal en la industria hortícola¹⁵⁴. Otro ejemplo mencionado anteriormente, es el de los ciudadanos de las Islas Marshall y otros Estados partes en el Pacto de Libre Asociación con los Estados Unidos que pueden inmigrar a los Estados Unidos¹⁵⁵. Estos esquemas no están diseñados para hacer frente a los efectos del cambio climático, pero puede ser que valga la pena explorar la eventualidad de construir a partir de ellos para tener en cuenta el cambio climático y la posible futura pérdida de condición de Estado y de nacionalidad, y que permitiesen el traslado externo permanente de los nacionales de los Estados insulares afectados.

(última consulta el 25 de enero de 2011), 51-52; J. Cameroon-Glickenhau, “Palau: protección de arrecife de coral”, (2008) 31 *Forced Migration Review*, 52-53; M. van Aalst, “Comunicar los riesgos del cambio”, (2008) 31 *Forced Migration Review*, 57-58; Toomey, nota 14 supra.

¹⁵² Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, “Observaciones Finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en Tuvalu”, 7 de agosto de 2009, documento de la ONU CEDAW/C/TUV/CO/2, en párrafo 56.

¹⁵³ La Categoría de Acceso del Pacífico tiene la intención de beneficiar la migración laboral y está sujeta a condiciones que incluyen tener entre 18 y 45 años de edad, una “oferta aceptable de empleo” y unos requisitos de ingreso mínimo, así como requisitos del idioma inglés, buena salud y carácter. En 2008, solo 75 ciudadanos de Kiribati, 75 de Tuvalu y 250 de Tonga pudieron obtener residencia en Nueva Zelanda. Véase Departamento de Trabajo de Nueva Zelanda, Categoría de Acceso del Pacífico, disponible en línea en inglés en: <http://www.immigration.govt.nz/migrant/stream/live/pacificaccess/> (última consulta el 25 de enero de 2011).

¹⁵⁴ Véase, “Esquema de Trabajo Estacional del Pacífico”, disponible en línea en inglés en: <http://www.immi.gov.au/skilled/pacificseasonal-worker/> (última consulta el 25 de enero de 2011).

¹⁵⁵ Véase nota 101 supra.

También es necesario financiar la planificación y la implementación. Hasta la fecha, parece que los posibles donantes han dejado de aportar fondos para soluciones de migración o reubicación. Parece que existe presión para asegurar que coincidan el desarrollo y la adaptación¹⁵⁶. Sin embargo, sobre todo en los casos en que el desplazamiento externo forzado parece muy probable, como en los Estados insulares bajos, es fundamental la planificación temprana. Es alentador que el texto del artículo 14(f) acordado en la COP16 en Cancún ahora crea nueva financiación y recomienda que las medidas de adaptación previstas en el acuerdo de seguimiento al Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático¹⁵⁷, permitan explícitamente la financiación y la concertación de arreglos entre los Estados en casos en que se requiere traslado externo y medidas para evitar la apatridia. Esos fondos deberían estar disponibles en línea a la primera oportunidad para permitir la planificación y preparación adecuadas¹⁵⁸.

7. CONCLUSIÓN

La situación de los Estados insulares bajos plantea un riesgo grave de desplazamiento forzado permanente de poblaciones enteras y sus respectivos gobiernos en el extranjero, con un considerable riesgo de apatridia *de facto* a gran escala, que podría convertirse en apatridia *de jure* si el Estado afectado considerara que ha cesado su existencia. Aunque es probable que tal apatridia no se produzca aún por algún tiempo, ya que sí es factible, parece ser aplicable el principio de que debe evitarse la apatridia.

¹⁵⁶ Véase, por ejemplo “Soluciones del ACNUR y desplazamiento: cambio climático, derechos humanos y el desplazamiento humano forzado: informe de la reunión”, nota 144, 6. Aun así, agentes tales como el Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo y otros donantes han aportado fondos para el reasentamiento interno o la reubicación, por ejemplo, en Kiribati; véase Banco Mundial, Kiribati: Programa de adaptación, Fase piloto de ejecución (Kap-II), Resumen ejecutivo del proyecto, disponible en línea en: <http://www.worldbank.org> (véase Documentos de proyecto, Kiribati) (último acceso el 1 de abril de 2009) y el correspondiente Documento de evaluación de proyectos, 70-73. Véase también República de Kiribati: programa integrado de desarrollo de la tierra y la población en la isla Kiritimati (financiado por el Fondo Especial de Japón), noviembre de 2006, disponible en línea en inglés en: <http://www.adb.org/Documents/TARs/KIR/39641-KIRTAR.pdf> (último acceso el 25 de enero de 2011).

¹⁵⁷ Como se pide en el Plan de Acción de Bali de la Conferencia de las partes en la CMNUCC, Decisión 1/CP.13, FCCC/CP/2007/6/Add.1, 14 de marzo de 2008, 3-7, en el artículo 1(c), disponible en inglés: <http://unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/eng/06a01.pdf#page=3> (última consulta el 25 de enero de 2011).

¹⁵⁸ Cabe señalar que además de los Estados insulares bajos, atolones como las islas Cocos (Keeling) y Tokelau pueden sufrir un destino similar al descrito anteriormente: la mayor elevación de las islas Cocos y Tokelau es de 5 m. Véase Agencia Central de Inteligencia de los Estados Unidos, *2011 World Factbook*, disponible en línea en inglés en: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/cg.html> (última consulta el 25 de mayo de 2011). Sin embargo, la cuestión de la condición de Estado no se plantearía pues estas islas son territorios de Australia y Nueva Zelanda, respectivamente, y sus poblaciones mantienen la ciudadanía respectiva.

De acuerdo con este principio, deben concretarse adecuados mecanismos multilaterales de manera oportuna para los Estados que están en riesgo de quedar sumergidos y resultar inhabitables. Esas disposiciones son necesarias para garantizar que las poblaciones afectadas encuentren asilo seguro y que sus derechos, incluido el derecho a la nacionalidad, sean protegidos y respetados. Este enfoque no requiere necesariamente la concesión de protección temporal o arreglos para primeras opciones de migración *per se*. No obstante, podrían ser ventajosas la planificación temprana y la adopción de medidas preparatorias, incluyendo protección temporal y algunas opciones de migración limitada descritas anteriormente, ya que podrían aumentar la resistencia de las poblaciones afectadas y asegurar que el desplazamiento, si es inevitable, sea una respuesta de adaptación positiva.

Los primeros pasos incluyen el reconocimiento de que el desplazamiento forzado será inevitable si los territorios de los Estados insulares se vuelven inhabitables, y que la desaparición de los Estados insulares bajos dará lugar a un riesgo mínimo de apatridia *de facto*. Como las lagunas de información persisten en varias esferas, deben invertirse más esfuerzos para llenar esos vacíos, incluyendo un análisis más completo de los Estados insulares bajos que puedan verse afectados. Además, deben tomarse medidas de adaptación apropiadas, como se ha señalado, incluso en el proceso de la Convención Marco. Se debe convocar a consultas con los pequeños Estados insulares que puedan ser afectados, sus poblaciones y posibles socios.

Las necesidades de traslado y reasentamiento no se limitan a los Estados insulares bajos. Sin embargo, en el caso de esos Estados, un considerable reto adicional es que el desplazamiento necesariamente será externo, con un aumento correspondiente en la complejidad del movimiento, así como una multiplicación de los interesados. Esta complejidad hace que la planificación temprana sea más atractiva. Como se ha señalado, hay inconvenientes a un enfoque amplio y prematuro sobre la migración. Sin embargo, la existencia de disposiciones para casos de emergencia podría tener un impacto sobre la emigración al reducir la incertidumbre sobre el futuro.

En vista de su mandato para participar en acciones preventivas relacionadas con la apatridia, se recomienda que el ACNUR ofrezca a los Estados interesados su experiencia y asesoramiento en la elaboración de soluciones adecuadas y participe en las consultas con los Estados afectados y otros interesados, otras organizaciones de las Naciones Unidas y asociados interesados. Se espera que el presente documento represente una contribución útil a las deliberaciones en curso para evitar la apatridia debida a las repercusiones del cambio climático en los Estados insulares bajos.