

LAS MODIFICACIONES AL TERRITORIO DE LOS ESTADOS COMO CONSECUENCIA DE LA ELEVACIÓN DEL NIVEL DEL MAR Y EL DERECHO INTERNACIONAL

THE MODIFICATIONS TO THE TERRITORY OF STATES AS A CONSEQUENCE OF RISING SEA LEVELS AND INTERNATIONAL LAW

Graciela Rosa SALAS (Argentina)*

Miembro de Número del IHLADI

Sumario: I. Introducción. II. El territorio. III. Los desplazados. IV. Posibles soluciones. V. Conclusiones

Resumen: Uno de los grandes desafíos que plantea el cambio climático en la actualidad son los efectos sobre el territorio del Estado como consecuencia del calentamiento global del planeta y de la elevación del nivel de los mares y océanos. Este hecho, innegable a todas luces, a su vez viene afectando al Estado de otras maneras, como son los efectos sobre su población. Dejamos así planteados los principales enfoques del tema que nos ocupa, con acento en el primero. En efecto, el territorio del Estado, entendido como elemento esencial a la soberanía estatal, es el espacio en que los órganos establecidos por el orden jurídico nacional están autorizados para ejecutar ese orden, y a su vez es un concepto excluyente respecto del ejercicio de derechos por parte de otros estados sobre ese territorio en la medida que aquél es donde esta se manifiesta, de allí la importancia de la precisión de sus límites, tanto terrestres, como marítimos y aún en su proyección sobre el espacio aéreo. Ahora bien, quienes han dado la voz de alarma respecto de los efectos de la elevación de los niveles de mares y océanos han sido los pequeños países insulares en desarrollo, para quienes el problema ya es una realidad. A partir de eso el análisis puede dividirse: por un lado los aspectos territoriales y por el otro las consecuencias sobre la población, que es como hablar de la esencia del Estado. Las dos vías principales de abordaje de este tema han motivado la preocupación internacional, que actualmente se ha traducido en la importante obra que viene desarrollando el grupo especial conformado en la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas, que ha emitido varios informes, como así también en la valiosa opinión consultiva emitida en 2024 por el Tribunal Internacional del Mar, entre otros instrumentos.

Palabras clave: modificaciones – territorio – elevación de los mares – cambio climático

* Abogada, notaria, procuradora. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Córdoba. Especialista en Minoridad. Universidad Nacional de Córdoba–Instituto Interamericano del Niño. Doctora en Derecho y Ciencias Sociales, Facultad de Derecho. Universidad Nacional de Córdoba. Magister en Procesos Educativos Mediados por Tecnologías. Centro de Estudios Avanzados. Universidad Nacional de Córdoba.

Abstract: One of the great challenges posed by climate change today is the effects on the territory of the State as a result of global warming of the planet and the rise in the level of the seas and oceans. This fact, undeniable by all accounts, in turn has been affecting the State in other ways, such as the effects on its population. We thus set out the main approaches to the topic at hand, with emphasis on the first. In effect, the territory of the State, understood as an essential element of State sovereignty, is the space in which the organs established by the national legal order are authorized to execute that order, and in turn it is an exclusive concept with respect to the exercise of rights by other States over that territory insofar as that is where it is manifested, hence the importance of the precision of its limits both terrestrial and maritime and even in its projection over airspace. Now those who have raised the alarm regarding the effects of rising sea and ocean levels have been the small island developing states, for whom the problem is already a reality. Based on that, the analysis can be divided: on one hand, the territorial aspects, and on the other, the consequences for the population, which is like talking about the essence of the State. The two main approaches to this issue have motivated international concern, which has currently translated into the important work being carried out by the special group formed in the United Nations International Law Commission which has issued several reports, as well as the valuable advisory opinion issued in 2024 by the International Tribunal for the Law of the Sea, among other instruments.

Keywords: modifications – territory – rising seas – climate change.

I. Introducción

La larga existencia del DI le ha permitido transitar numerosos desafíos. Desde la formación del Estado moderno su evolución se desarrolló a partir de los elementos esenciales de éste: territorio, población y poder, todos ellos entrelazados, con prevalencia de uno u otro según las circunstancias.

Precisamente la Convención de Montevideo sobre Derechos y Deberes de los estados (1933)¹ en su art. 1 señala esos elementos y es notable que en los actuales trabajos de la Comisión de Derecho Internacional sobre las modificaciones al territorio de los estados como consecuencia del cambio climático esa Convención haya recuperado protagonismo.

Ahora bien, hasta tiempos recientes el interés de los internacionalistas se centró en la definición del territorio y las formas de adquisición jurídicamente válidas, por su vinculación con el concepto de soberanía, y por su sometimiento efectivo a la jurisdicción y autoridad estatal². Más recientemente ese interés por el territorio se ha centrado especialmente en la delimitación de los espacios marítimos, particularmente en los procesos incoados por estados latinoamericanos ante la Corte Internacional de

¹ Argentina no es parte. Disponible en: <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-40.html> (Fecha de consulta: 24.04.2025)

² H. D. T. Gutiérrez Posee, *Guía para el conocimiento de los elementos del Derecho Internacional Público*. La Ley. Buenos Aires, 2003.

Justicia, y ya no tanto en la adquisición de esos espacios sino en su delimitación, superando así las falencias heredadas de los respectivos sistemas coloniales³.

Hasta épocas recientes algunos autores consideraban que la discusión sobre el concepto de territorio era exclusivamente teórica y que había perdido casi todo su interés⁴. Sin embargo, desde la teoría del Estado y de la soberanía, reviste suma importancia, y desde la óptica de los países en vías desarrollo el tema se encuentra plenamente vigente, en cuanto de ella derivan tanto la delimitación de los espacios marítimos como la soberanía sobre los recursos naturales⁵. En este punto se asoma la teoría de las competencias o la del territorio-límite, para lo cual se ha hecho necesario precisar las diferentes acepciones del concepto de territorio⁶, entre las cuales está la exclusividad sobre ese territorio, la exclusión de otras soberanías sobre él y por oposición, la obligación de abstención del Estado respecto del territorio sometido a otra soberanía.

Pero más allá de todos los elementos a los que venimos haciendo referencia, existe una potestad ya puesta de manifiesto especialmente por la elevación del nivel del mar como consecuencia del cambio climático puede enfrentar a los estados a situaciones como esta, y esa potestad coloca al Estado ante la necesidad de prever el futuro de ese territorio, en la que se incluye el derecho a su conservación y por ende de su población, que constituye otro de sus elementos esenciales. De manera que, junto a la situación planteada por la elevación del mar sobre el territorio del Estado, se proyecta con especial importancia la situación de su población. Sin embargo, esta última no será objeto de análisis en esta oportunidad.

II. El territorio

Se trata de una de las cuestiones a resolver por el DI, y tanto es así que la CDI se está ocupando desde 2019⁷ de la elevación del nivel del mar respecto del DI, para lo cual conformó un grupo especial, y adoptó su informe en 2024⁸.

³ En efecto ha sido notorio que las divisiones administrativas de los respectivos sistemas coloniales en nuestro continente americano se limitaban exclusivamente a los espacios terrestres. *Vid.* nuestro trabajo *El Estado frente a su territorio*. Disponible en: https://repositoriosdigitales.mincyt.gob.ar/vufind/Record/RDUUNC_ddebb7b14c97da41e0c370bf867ee6f7 (Fecha de consulta: 24.04.2025)

⁴ B. Conforti, *Derecho Internacional*. Edición en español revisada y anotada por R. E. Vinuesa. Zavalia Editor. Buenos Aires 1995. p. 262. También M. Díez de Velasco, M. *Instituciones de Derecho Internacional Público*. Madrid, Tecnos. 2013. p. 425.

⁵ G. R. Salas, *Soberanía y Recursos Naturales Un enfoque americano*. En XL Curso de Derecho Internacional. Río de Janeiro. 2013.

⁶ C.I.J. *Caso de las actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua*. 1986. Par. 212.

⁷ Documentos oficiales de la Asamblea General, 74ª sesión. Suplemento n°10 (A/74/10) par. 265 a 273.

⁸ A/79/10 de 29 de abril a 31 de mayo y 1 de julio a 2 de agosto de 2024

Este informe toma como eje central la discusión sobre la condición de Estado de esos espacios afectados por la elevación del nivel del mar

“... la continuidad de la condición estatal estaría así vinculada a la seguridad, la estabilidad, la certidumbre y la previsibilidad, así como a consideraciones de equidad y de justicia, y, por tanto, servía para manifestar la aplicabilidad de los principios de autodeterminación, protección de la integridad territorial del Estado, igualdad soberana de los Estados, soberanía permanente de estos sobre sus recursos naturales, el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales, y la estabilidad de las relaciones internacionales y de la cooperación internacional”⁹.

Un detalle importante es que este grupo de estudio hace referencia a la Convención de Montevideo de 1933 sobre Derechos y Deberes de los Estados, en la que se precisan cuáles son los elementos esenciales del sujeto Estado

“Art. 1. El Estado, como persona de Derecho Internacional, debe reunir los siguientes requisitos:

“I. Población permanente

“II. Territorio determinado

“III. Gobierno

IV. Capacidad de entrar en relaciones con los otros Estados”

condición de la que derivan los elementos enunciados en el párrafo citado, incluyendo el derecho de cada Estado *de preservar su existencia e independencia*, posición confirmada por la Declaración del Foro de las islas del Pacífico (2023).

Sin embargo, la Convención de Montevideo no es clara en relación a la continuidad de la condición de Estado, pero además agrega el art. 3:

“... Aun antes de reconocido el Estado tiene el derecho de defender su integridad e independencia, proveer a su conservación y prosperidad y, por consiguiente, de organizarse como mejor lo entendiere, legislar sobre sus intereses, administrar sus servicios y determinar la jurisdicción y competencia de sus tribunales. El ejercicio de estos derechos no tiene otros límites que el ejercicio de los derechos de otros Estados conforme al Derecho Internacional”.

Además, la Convención de Montevideo no consideró la posibilidad de la desaparición del Estado, pero si el derecho de éste a su propia conservación, lo que abre todo un abanico de posibilidades, partiendo siempre del ejercicio de la soberanía estatal, no sólo del Estado implicado sino también de sus vecinos. Aun

⁹ A/79/10 punto b) i) Presentación por el co-presidente. par. 350.

así el pasado siglo fue testigo de la desaparición y reaparición de estados, no por causas relacionadas con su territorio sino políticas.

En este orden cabe detenerse brevemente en el hecho altamente previsible de la modificación en la situación de rocas o islas que hubieran sido tomadas como puntos de referencia para la medición de los diferentes espacios en los que un Estado ejerce jurisdicción u otro tipo de derechos, sea por acuerdos entre los estados de una región o por tribunales internacionales en cuestiones que les hayan sido sometidas, situación que podría plantearse con mayor asiduidad, antes que la desaparición lisa y llana del territorio del Estado. En estos casos la *intangibilidad de las fronteras* ya definidas se asoma como un principio que podría acercar alguna solución concreta¹⁰.

Pero avanzando hacia nuestros días la discusión parece centrarse en la necesidad de establecer criterios que permitan fundamentar la continuidad jurídica del Estado. Ella se presume, porque asumir lo contrario implicaría un vacío jurídico que generaría apátridas, la implosión de la gestión de los recursos marinos, la paz y la seguridad internacionales.

En consecuencia estamos ya ante la tendencia a hablar de un *principio de continuidad jurídica del Estado*, aunque la siguiente pregunta que se plantea es sobre cuáles son los elementos constitutivos de ese principio, y la cuestión parece quedar abierta.

Pero también estamos ante el *principio de soberanía* que constituye la base y el elemento característico del Estado como sujeto de Derecho Internacional, y así lo expresó con meridiana claridad la Comisión de Arbitraje de la Conferencia Internacional sobre la ex Yugoslavia de 1991:

“el Estado se define comúnmente como una comunidad que consta de un territorio y una población sometida a una autoridad política organizada; que dicho Estado se caracteriza por la soberanía”¹¹

¹⁰ Vid. *Question de la délimitation du plateau continental entre le Nicaragua et la Colombie au-delà de 200 milles marins de la cote nicaraguayenne (Nicaragua c. Colombie)*. Arret du 13 juillet 2023. Cartas de fs. 20 y 21.

¹¹ A/CN.4/752. Comisión de Derecho Internacional. 73º período de sesiones. Ginebra, 18 de abril a 3 de junio y 4 de julio a 5 de agosto de 2022. *La elevación del nivel del mar en relación con el derecho internacional*. Segundo documento temático de P. Galvão Teles y J. J. Ruda Santolaria, Copresidentes del Grupo de Estudio sobre la elevación del nivel del mar en relación con el derecho internacional. Par. 110. En referencia a M. Ragazzi, “Conference on Yugoslavia Arbitration Commission: opinions on questions arising from the dissolution of Yugoslavia”, *International Legal Materials*, vol. 31, nº 6 (noviembre de 1992), pp. 1488 a 1526, en especial p. 1495. Disponible en: <https://docs.un.org/es/A/CN.4/752/Add.1> (Fecha de consulta: 24.04.2025)

Recordemos que este principio fue enumerado ya en la Convención de Montevideo de 1933 sobre Derechos y Deberes de los Estados, pero ello así

“en tanto en cuanto se concibe al Estado como una comunidad que consta de un territorio y una población, sometidos a una autoridad política organizada, y que se caracteriza por la soberanía”.

La desaparición de un Estado ha sido un tema estudiado por la teoría clásica del Derecho Internacional, que se ha preocupado esencialmente por los casos en los que, por diversas causas, desaparece el gobierno central, se convierte en miembro de otro Estado, es anexado por otro, se une a otro para constituir un nuevo Estado o es dividido entre varios estados. Pero no ha aceptado teóricamente la posibilidad de la desaparición de la población o del territorio¹² de ese Estado.

En consecuencia, en caso de la desaparición física del territorio del Estado lo que está en juego es su propia subjetividad, ya que es impensable que exista sin una base material que albergue a su población y en la que resida físicamente la autoridad¹³, sin embargo, es posible citar algunos ejemplos excepcionales como el de la Santa Sede al desaparecer los Estados Pontificios o el de la Soberana Orden de Malta tras la invasión napoleónica. Otro tanto ocurrió con la instalación de gobiernos en el exilio durante la Segunda Guerra Mundial.

Por su parte la Carta de la Organización de los Estados Americanos, en sintonía con la Convención de Montevideo de 1933, deriva de la existencia del Estado como sujeto la existencia de todos sus derechos, con único límite en los derechos de los otros estados, conforme al Derecho Internacional.

Como advertimos, la desaparición del territorio puede ser parcial o total y ello afecta sensiblemente no sólo al propio Estado sino también a sus relaciones con los estados vecinos, más allá de los instrumentos internacionales en los que sea parte. En efecto, a partir del principio que *la tierra domina al mar*, cualquier modificación que se produzca en esta puede afectar a los respectivos espacios marítimos. Sin embargo, en este último punto podría darse el caso en que, resueltas controversias sobre jurisdicciones marítimas por parte de tribunales internacionales o por

¹² A. Verdross, *Derecho Internacional Público*. Biblioteca Jurídica Aguilar. Madrid 1973. p. 191. Y aquí podríamos invocar el caso de Francia durante la invasión alemana en la Segunda Guerra Mundial o la anexión de Austria durante el mismo conflicto internacional.

¹³ Esta posición corresponde a la teoría de la competencia, formulada por Radnitzky a principios del siglo pasado, y adoptada por G. Scelle y la doctrina francesa, en virtud de la cual se *considera al territorio como una porción de la superficie terrestre en la que se aplica, con efectividad de ejecución, un determinado sistema de normas jurídicas del Estado. El territorio no es más que la esfera de competencia espacial del Estado, el marco dentro del cual tiene validez el orden estatal*. C. Rousseau, *Derecho Internacional Público*. Ediciones Ariel. Barcelona. 1967. p. 91.

acuerdos bilaterales, las respectivas jurisdicciones marítimas quedarían establecidas, más allá de las modificaciones que se produjeran en las líneas de base de un Estado que continúa existiendo, aunque con un territorio más reducido. Pero sería mucho más compleja la solución en el caso de la desaparición de islas, como las de los estados archipelágicos o de éstos en sí mismos, particularmente por la importancia que vienen adquiriendo los recursos marinos.

Ahora bien, para el establecimiento de los diferentes espacios marinos sometidos a la soberanía o jurisdicción del Estado se fijan líneas de base que a menudo utilizan como puntos de referencia elevaciones emergidas en forma permanente, o sobre las cuales se hayan efectuado construcciones que se encuentren constantemente sobre el nivel del mar, en los términos establecidos por el art. 7 de la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar.

Y aquí nos encontramos con una expresión que podría arrojar cierta luz en el tema que nos preocupa, como es la posibilidad mencionada en el mismo art., apartado 2, in fine, cuando dice:

“aunque la línea de bajamar retroceda ulteriormente, las líneas de base recta seguirán en vigor hasta que las modifique el Estado ribereño de conformidad con esta Convención”.

Es decir que, establecidos los puntos de referencia por parte del Estado ribereño, en los términos establecidos por la Convención, estaríamos ante un caso de congelación de la geografía, en la que el Estado ribereño conserva toda su capacidad de decisión.

Es que en verdad esos efectos se hacen sentir no sólo entre los pequeños estados insulares sino también entre los estados en general, atento a que las respectivas jurisdicciones marítimas a menudo han sido objeto de procesos judiciales o de acuerdos especiales en base a esos puntos de referencia, que pueden desaparecer, como en el caso de los cayos entre EEUU y Cuba, o en modificaciones en la apertura de la boca de una bahía, que puede cambiar su propia condición. Todo esto reviste una importancia especial no sólo en cuanto al ejercicio de la soberanía sino esencialmente en cuanto a los respectivos derechos sobre los recursos económicos de las zonas en cuestión.

Por otra parte algunos autores pretenden invocar la cláusula *rebus sic stantibus* para aplicarla a situaciones como las que estamos analizando, en los términos establecidos por la Convención de Viena de 1969 sobre Derecho de los Tratados (art. 62)

“...2. Un cambio fundamental en las circunstancias no podrá alegarse como causa para dar por terminado un tratado o retirarse de él:

a) si el tratado establece una frontera;...”

En efecto, tratándose de espacios marinos que constituyen de alguna forma una frontera para el ejercicio de soberanía o derechos específicos por parte del estado ribereño, no se trata de una modificación sustancial en las circunstancias que dé fundamento para desconocer lo establecido en acuerdos o resoluciones jurisdiccionales. Por el contrario, algunos estados ya han comenzado a proyectar obras artificiales para mantener emergidos los puntos de referencia pero éstas exigen inversiones que en ocasiones los pequeños estados en desarrollo no están en condiciones de afrontar. A su vez estados con mayores posibilidades económicas y técnicas continúan expandiendo su territorio sobre el océano y en consecuencia sus respectivos espacios marítimos, como el caso de Palma Jumeirah en Dubai y aún el fracasado proyecto de mapamundi en la misma región.

Aquí entraríamos en el área de las responsabilidades comunes y compartidas, que nos lleva al punto siguiente.

III. Los desplazados

El enfoque de derechos humanos está presente desde el comienzo de cualquier análisis jus-internacional actual. En efecto, los primeros efectos y cuestionamientos producidos por la elevación del nivel de los mares y océanos se vienen produciendo sobre la población no sólo de los pequeños estados insulares en desarrollo, que dieron la voz de alarma, sino también por parte de otros estados que se ven afectados en forma activa o pasiva por este fenómeno: nos referimos a los desplazamientos de población.

Es así que comenzamos a hablar de *desplazados internos* y también *externos*. En este punto cabe detenerse brevemente en algunos cuestionamientos que se han planteado acerca de su denominación y enfoque jurídico, comenzando por algunos autores que sostienen que constituyen *refugiados ambientales*. Sin embargo, la doctrina mayoritaria se opone a ello en tanto su condición no responde a la definición de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados¹⁴, sino que estas personas se desplazan por otras cuestiones que no están incluidas en los fundamentos de esa Convención. En efecto, se considera *refugiados ambientales* o *climáticos* a quienes se ven obligados a abandonar sus hogares debido a desastres naturales relacionados con el clima, como inundaciones, sequías, y otros fenómenos extremos. Pero consideramos que más que *refugiados* estos grupos humanos podrían ser calificados como *migrantes ambientales*, lo que les permitiría

¹⁴ Disponible en: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/205000-209999 / 205115/norma.htm> (Fecha de consulta: 24.04.2025)

diferenciarse de quienes se desplazan por otras razones y podrían ser alcanzados por un régimen jurídico específico a crearse.

Por el contrario, en caso de la desaparición total del territorio del Estado, esa población podría constituirse en *apátrida*, para lo cual ya la comunidad internacional se ocupó de celebrar la Convención para Reducir los casos de Apatridia (1961)¹⁵. Además, ante las acuciantes circunstancias se pueden alcanzar acuerdos particulares como el celebrado entre Tuvalu y Nueva Zelanda (2007)¹⁶, en virtud del cual incluso será posible la reubicación de la población del primero.

Pero todo lo relativo a la situación de las personas ante la elevación del nivel del mar merece un tratamiento específico, particularmente desde los derechos humanos, que viene siendo enfocado desde el punto de vista de las *obligaciones comunes y compartidas*.

En este sentido es necesario que todas aquellas personas, estados y/u otras instituciones que trabajen en relación a personas que se han visto obligadas a desplazarse como consecuencia de la elevación del nivel del mar tengan siempre presente la dignidad humana y orientar en ese sentido no sólo las normas de derecho interno sino también de los acuerdos con otros estados a los que arriben en virtud del principio de cooperación.

IV. Posibles soluciones

La primera sería *frenar el deterioro climático* y como consecuencia su incidencia sobre los estados más vulnerables permitiéndoles mantener tanto población como territorio, haciendo ejercicio de las *obligaciones compartidas pero diferenciadas* de las que también se está ocupando la doctrina. En este punto, como ya hiciéramos mención en el apartado anterior, es importante destacar la incorporación de actores no estatales.

De todos modos, la Comisión de Pequeños Estados Insulares sobre el Cambio Climático y el Derecho Internacional decidió solicitar una opinión consultiva al Tribunal Internacional del Mar sobre dos cuestiones medulares y que entendemos contribuirían a esta solución:

“... *Quelles sont les obligations particulières des États parties à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, notamment en vertu de la partie XII:*

¹⁵ Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/215000-219999/218099/norma.htm> (Fecha de consulta: 24.04.2025)

¹⁶ *Vid.* el Programa Nacional de Adaptación de Tuvalu. Disponible en: <http://unfccc.int/resource/docs/napa/tuv01.pdf> (Fecha de consulta: 24.04.2025)

a) De prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin eu égard aux effets nuisibles qu'a ou peut avoir le changement climatique, notamment sous l'action du réchauffement des océans et de l'élévation du niveau de la mer, et de l'acidification des océans, qui sont causés par les émissions anthropiques de gaz à effet de serre dans l'atmosphère?

b) De protéger et préserver le milieu marin eu égard aux incidences du changement climatique, notamment le réchauffement des océans et l'élévation du niveau de la mer, et l'acidification des océans?"

Según lo planteado se apoyaría en las obligaciones de los estados Parte en la CONVEMAR para evitar que se continúen produciendo los efectos del calentamiento sobre el medio marino, con lo que quedarían fuera de la consulta aquellos estados que no lo son, y que a la vez son quienes más contribuyen al calentamiento global.

Este Tribunal se expidió el 21 de mayo de 2024¹⁷, remarcando las diferencias entre los mayores contaminadores y los que lo son en menor medida.

A partir de allí podríamos hablar de las *soluciones técnicas* que implican proteger el territorio con la realización de grandes obras de infraestructura, para lo cual se hace imprescindible una financiación adecuada. Y aquí abrimos un pequeño paréntesis en tanto los créditos internacionales suelen ser mucho más gravosos para los pequeños países en desarrollo que son, en la mayoría de los casos, los que menos contribuyen al calentamiento global. Dentro de esta opción entra también la posibilidad de que se acuerde una cesión de territorio por parte de otro Estado, pero ambos estados y la población quedarían sujetos a ese acuerdo, la soberanía territorial se vería afectada sin lugar a dudas, como así también las instituciones que rigen a ambos estados, lo que constituye a esta solución como altamente improbable.

Una tercera vía podría darse *con la unión del Estado en cuestión con otro Estado*, en cuyo caso la población se integraría a la del otro Estado y se produciría una profunda transformación institucional, tanto en relación a la población como al territorio. Entraríamos entonces al área política.

Finalmente podríamos concentrarnos en las soluciones jurídicas que son las que seguramente están más firmemente en la consideración de la mayoría de los estados, teniendo en cuenta la delimitación ya efectuada de los respectivos espacios marítimos, que con la tecnología actual y la que se proyecta en un futuro cercano, permitirá al Estado ribereño mantener los puntos de referencia, sea que estén emergidos en forma permanente o se hayan sumergido por efecto de la elevación del nivel del mar. Debemos recordar que en este último caso la elevación no es sino

¹⁷ Disponible en: <https://www.itlos.org/fr/main/affaires/role-des-affaires/demande-davis-consultatif-soumise-par-la-commission-des-petits-etats-insulaires-sur-le-changement-climatique-et-le-droit-international-demande-davis-consultatif-soumise-au-tribunal/> (Fecha de consulta: 24.04.2025)

de centímetros por año, lo que coloca al Estado ribereño ante la posibilidad de ir adoptando medidas, también con el objeto de hacer frente a la responsabilidad por la seguridad de la navegación precisamente en el caso en que esos puntos, otrora emergidos, se vean sumergidos. A esta solución se la llama “congelar la geografía” y aparece como la solución más práctica en tanto las líneas de base se han fijado de acuerdo a lo establecido en la CONVEMAR y publicado conforme a lo establecido en su art. 16.2º, lo que les da estabilidad y permanencia, más allá de circunstancias como el aumento del nivel del mar. Pero también debemos volver la mirada también sobre los estados que no son parte en la Convención, en cuyo caso debería aplicarse el derecho consuetudinario.

La importancia de esta solución radica en que la estabilidad de las líneas de base afectan más a las aguas interiores, las bahías y al mar territorial que a los otros espacios sobre los que el Estado ejerce derechos, pero también a las limitaciones *erga omnes* como es el derecho de paso inocente o de paso en tránsito.

Las dificultades que plantea esta solución es que sería necesario que todas las fronteras marítimas ya estuvieran determinadas, lo que no ocurre hasta el presente y nos encontramos con que la CONVEMAR nada tiene previsto al respecto, lo que requeriría de la celebración de un nuevo acuerdo complementario. Por otra parte el mero hecho de la publicidad y de la notificación del establecimiento de las líneas de base y los respectivos espacios marítimos no implica que los mismos no sean controvertidos, es decir que se hayan planteado y/o resuelto controversias al respecto. Aun así, podría darse el caso de un Estado que sólo dispusiera de espacio marino y aéreo, quebrando así el principio de que *la tierra domina al mar*. En este caso la población podría *desterritorializarse* perdiendo así su derecho a la utilización de los recursos naturales de su territorio, particularmente marinos, que en ocasiones son los que le han dado sustento desde tiempos inmemoriales.

Por todas estas razones, la Comisión de Derecho Internacional estableció un grupo de estudio sobre la elevación del nivel del mar en relación al Derecho Internacional, que ya ha presentado informes que nos permiten conocer los avances en su trabajo y la fijación de las líneas de análisis del tema en cuestión.

En este punto reaparece la importancia de la Convención de Montevideo sobre los derechos y deberes de los Estados (1933)¹⁸, pero fuerza es reconocer que las transformación en los espacios sometidos al Estado no siempre implican la desaparición del territorio estatal y por otra parte la especial situación jurídica de cada uno de ellos significa que, si bien pueden registrar pérdida de territorios a causa de la elevación del nivel del mar, sólo en contados casos esa pérdida es total va poniendo en riesgo la existencia misma del Estado. En efecto, en casos como las

¹⁸ Disponible en: <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-40.html> (Fecha de consulta: 24.04.2025)

Islas Salomón¹⁹, la Polinesia francesa²⁰, la isla de Tangier o la isla de Shishmaref²¹, al tratarse de divisiones territoriales de un todo mucho mayor, esas modificaciones implicarían una disminución del territorio y no la desaparición de un Estado.

Distinta es la situación planteada en el caso de la transformación de espacios marítimos como consecuencia de la elevación del nivel del mar como sería el caso de las aguas interiores que podrían transformarse en mar territorial, o el ya apuntado cambio en la condición jurídica de una isla que se transformara en una roca no apta para mantener habitación humana o vida económica propia (art. 121.3 Convención de Jamaica).

También cabría hacer algunas distinciones entre los estados de más reciente emancipación como los africanos, en los que las potencias coloniales ya habían establecido alguna división de las jurisdicciones marítimas, de aquellos cuyo proceso de descolonización se produjo antes de que tales cuestiones pudieran siquiera ser de interés como ocurrió con las ex colonias iberoamericanas. En este último caso es de destacar la opción que hicieron los estados latinoamericanos por la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia para resolver sobre algunas cuestiones planeadas en la materia²². En el ámbito africano la aplicación del principio de intangibilidad de las fronteras heredadas podría acercar una solución más concreta, en aplicación del *uti possidetis juris*, mientras que en el caso de los estados latinoamericanos la solución se podría alcanzar sea por acuerdos bilaterales, sea a través de diferentes medios de solución pacífica de controversias como los tribunales internacionales, tal como ha ocurrido con otras controversias.

La intangibilidad de los límites así establecidos también alcanzaría para rechazar la aplicación de la cláusula *rebus sic stantibus* prevista por el art. 62.2, a) de la Convención de Viena de 1969 sobre Derecho de los Tratados.

Sin embargo, la solución planteada para los casos precedentes sería de aplicación en los casos de continuidad jurídica del Estado, pero no en situaciones en que se haya producido la desaparición total del territorio.

Una de las soluciones que se proponen es la compra de un territorio a fin de trasladar allí a la población del Estado. La adquisición de soberanía de esta forma no es en absoluto novedosa ya que existieron ejemplos en los que se ejerció esa

¹⁹ Actualmente pertenecen a la Mancomunidad Británica.

²⁰ Actualmente forma parte de los Territorios Franceses de Ultramar.

²¹ Ambas islas pertenecen a Estados Unidos, en el continente americano.

²² *V.gr.*, Corte Internacional de Justicia: Caso de Nicaragua c/ Colombia por la plataforma continental (2023); Caso de Nicaragua c/ Costa Rica por la delimitación marítima en el mar Caribe y en el Océano Pacífico (2018); Caso del Diferendo marítimo Perú c/ Chile (2014). Por citar sólo los más recientes.

opción, tal como lo ha hecho Estados Unidos cuando adquirió parte de su territorio actual²³.

Otra de las soluciones es la conformación de un nuevo sujeto de DI bajo el formato de una federación o figura jurídica ad hoc, posible entre estados que forman parte de archipiélagos como los existentes en el sudeste asiático, aunque en este caso sería necesario tomar en cuenta el concepto de unidad habida cuenta de las distancias que los separan, a los efectos establecidos por la Convención de Jamaica sobre Derecho del Mar, como así también a las soluciones alcanzadas, especialmente a través de medios de solución pacífica de controversias.

En este punto es importante destacar que al parecer las mayores dificultades se plantean en relación a los espacios marítimos, a partir de lo cual adquiere nuevo protagonismo la aplicación de la Convención de Jamaica sobre Derecho del Mar y en su defecto el derecho consuetudinario.

V. Conclusiones

Permitir la supervivencia de un Estado cuyo territorio ha desaparecido totalmente como efecto de la elevación del nivel del mar nos retrotrae a la subjetividad internacional de los *estados fluviales* de principios del Siglo XIX, es decir estaríamos creando una ficción jurídica al crear *estados líquidos*.

Ahora bien, si tal fuera la situación, es evidente que por las propias características no permitiría la existencia de otro de los elementos constitutivos del Estado como es la población, y mucho menos el gobierno.

Para el caso de la desaparición total de un Estado se podrían alcanzar soluciones consensuadas, tal lo apuntado más arriba, atento a que las transformaciones son lentas en el tiempo y permitirían resolver cada caso en concreto.

²³ Adquisición de Estados Unidos a Francia del territorio de Louisiana por el *Treaty Between The United States of America and the French Republic*. Disponible en: https://www.archives.gov/exhibits/american_originals/louistxt.html (Fecha de consulta: 24.04.2025). También el tratado por el que Estados Unidos compró a Rusia el territorio de Alaska mediante *Treaty concerning the Cession of the Russian Possessions in North America by his Majesty the Emperor of all the Russias to the United States of America*: June 20, 1867. Disponible en: https://avalon.law.yale.edu/19th_century/treatywi.asp (Fecha de consulta: 24.04.2025). Asimismo la compra a España de La Florida por el tratado Adams-Onís de 1819. Disponible en: https://books.google.es/books?id=ersCAAAAYAAJ&printsec=titlepage&source=gb_s_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false (Fecha de consulta: 24.04.2025). Además de los actuales estados de Arizona, California, Nevada, Utah por el Tratado Guadalupe-Hidalgo de 1848. Disponible en: <https://www.archives.gov/milestone-documents/treaty-of-guadalupe-hidalgo> (Fecha de consulta: 24.04.2025). Entre otros ejemplos de adquisición de islas por el mismo estado.

Si se tratara de modificaciones del territorio que implicaran desafíos a las fronteras marítimas establecidas, sería necesario proteger la estabilidad del Derecho Internacional en los límites jurídicamente fijados y aceptar a la vez que cada Estado resolviera las situaciones particulares que se presentaran *ad intra* de sus propios espacios marítimos.