

CAMBIO CLIMÁTICO, SOBERANÍA DESTERRITORIALIZADA Y CONTINUIDAD ¿DIGITAL? DEL ESTADO: REFLEXIONES EN TORNO A LOS PEQUEÑOS ESTADOS INSULARES EN DESARROLLO DEL PACÍFICO

CLIMATE CHANGE, DETERRITORIALIZED SOVEREIGNTY, AND DIGITAL? STATE CONTINUITY: REFLECTIONS ON THE PACIFIC SMALL ISLAND DEVELOPING STATES

Carmen PÉREZ GONZÁLEZ*

Resumen: Los pequeños Estados insulares en desarrollo están abordando en el Pacífico desafíos sin precedentes. Se trata, en efecto, de Estados especialmente vulnerables a las consecuencias del cambio climático, en general, y la progresiva elevación del nivel del mar en particular. En la actualidad, varios de estos Estados están enfrentando incluso la posibilidad de que sus territorios queden parcial o totalmente inundados de manera definitiva. La desaparición física del territorio de un Estado planeta a su vez interrogantes de extraordinario calado en el ámbito de la teoría de los sujetos del Derecho internacional. En este contexto, este trabajo pretende contribuir al debate sobre la respuesta que el Derecho internacional contemporáneo debería proporcionar a estos interrogantes. En particular, y partiendo de la presunción de continuidad del Estado, se analizará de qué modo podría sustentarse jurídicamente la adopción de soluciones que, partiendo de la noción de soberanía des-territorializada, permitiesen su preservación.

Palabras clave: cambio climático, soberanía, territorio, nuevas formas de estatalidad, soberanía digital, continuidad del Estado, pequeños Estados insulares en desarrollo del Pacífico.

Abstract: Small Island Developing States in the Pacific are addressing unprecedented challenges. Indeed, these are states especially vulnerable to the consequences of climate change in general, and the progressive rise in sea level in particular. Currently, several of these states are even facing the possibility that their territories could be partially or totally submerged permanently. The physical disappearance of a state's territory also raises profound questions in the realm of the theory of subjects in international law. In this context, this paper aims to contribute to the debate on the response that contemporary international law should provide to these questions. In particular, starting from the presumption of the continuity of the state, this paper will analyze how legal support might be provided for adopting solutions that, based on the notion of deterritorialized sovereignty, would allow its preservation.

Keywords: climate change, sovereignty, territory, new forms of statehood, digital sovereignty, continuity of States, Pacific small island developing States.

* Profesora Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Carlos III de Madrid (carmen.perez@uc3m.es). Estudio realizado en el marco del proyecto I+D+i "Teorías de la justicia y derecho global de los derechos humanos" (referencia PID2019-107172RB-I00), financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación. Todas las páginas web y documentos electrónicos citados en este estudio han sido consultadas el 11 de julio de 2024.

SUMARIO: 1. CUESTIONES INTRODUCTORIAS. 2. ¿POR QUÉ LOS PEQUEÑOS ESTADOS INSULARES EN DESARROLLO DEL PACÍFICO COMO CASO DE ESTUDIO? 2.1. Kiribati. 2.2. Maldivas. 2.3. Tuvalu. 3. ¿ESTADOS DES-TERRITORIALIZADOS COMO CONSECUENCIA DEL CAMBIO CLIMÁTICO? 3.1. La centralidad del territorio en el Derecho internacional contemporáneo. 3.2. Territorio y procesos naturales. 4. ¿PERPETUIDAD SOBERANA?: LA PRESUNCIÓN DE CONTINUIDAD DEL ESTADO EN EL DERECHO INTERNACIONAL. 4.1. La (ir)relevancia de la Convención de Montevideo en relación con la continuidad y extinción de los Estados. 4.2. Continuidad del Estado y derecho a la libre determinación de los pueblos. 4.3. Los costes de la no continuidad del Estado como consecuencia de la pérdida del territorio. 5. ALTERNATIVAS A LA EXTINCIÓN: ALGUNAS PROPUESTAS. 5.1. Entre fronteras: las posibilidades de reconstrucción de un Estado en el territorio de otro ya existente. 5.2. ¿Es el momento de explorar nuevas formas de subjetividad internacional no estatal? 5.3. La subjetividad digital: nuevas fronteras en el siglo del cambio climático. 6. ALGUNAS CONCLUSIONES.

1. CUESTIONES INTRODUCTORIAS

“(…) Así no puede negarse que puede suceder que perezca el pueblo. Y acontece esto de dos maneras: por muerte del cuerpo o por muerte de la especie o del espíritu que dije. El cuerpo perece, o quitadas simultáneamente las partes sin las cuales no puede subsistir el cuerpo, o quitada la razón del cuerpo. Al primer modo se refieren los pueblos arrebatados por el mar, como los pueblos de la Atlántida, según testimonio de Platón, y otros de que hace mención Tertuliano (…)”¹

El reto que define nuestra era. Así se refirió en 2008 Ban Ki Moon, ex Secretario General de Naciones Unidas (NNUU), al cambio climático². Los complejos desafíos que plantea este fenómeno obligan a que, para ser eficaz, la lucha contra sus consecuencias se realice incorporando saberes diversos. Entre ellos, los que provienen de la Geología, la Física, la Sociología, la Filosofía Política, la Economía y, desde luego, el Derecho. En lo que hace al Derecho internacional público, la doctrina ha llegado a afirmar que su huella es ya de tal magnitud que un futuro historiador identificará un antes y un después del abordaje del problema por parte de esta disciplina³. Lo cierto es que hace décadas que la Comunidad Internacional identificó el cambio climático como uno de los desafíos que debe afrontar⁴. Desde entonces, dicha identificación

¹ GROCIO, Hugo, *Del Derecho de la guerra y de la paz*, Editorial Reus, Madrid, 1925, pp. 146-147 (del Libro Segundo, Capítulo IX, “Cuando acaban imperios y dominios”).

² Véanse las declaraciones realizadas por él el 7 de octubre de 2008 en “Climate change poses ‘defining challenge’ of our time, Ban says”, *United Nations News*, 7 de octubre de 2007, <https://news.un.org/en/story/2008/10/276912>.

³ RAYFUSE, Rosemary y SCOTT, Shirley V., “Mapping the impact of climate change on international law”, en RAYFUSE, Rosemary y SCOTT, Shirley V. (eds.), *International law in the era of climate change*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham/Northampton, 2012, pp. 3-25, p. 8.

⁴ El 21 de marzo de 2024 se cumplieron treinta años de la entrada en vigor de la Convención Marco de NNUU contra el Cambio Climático (CMNUCC, de 4 de junio de 1992, 1771 UNTS, 243), abierta a la firma con ocasión de la celebración de la Conferencia de las NNUU sobre Medio Ambiente y Desarrollo (la conocida como “Cumbre de la Tierra”) en 1992. La Convención se había negociado en respuesta a la creciente evidencia científica sobre los peligros que suponía el aumento de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera y sus potenciales efectos adversos sobre el clima: SANDS,

ha tenido un impacto generalizado en el Derecho internacional contemporáneo. Y ello porque un buen número de regímenes del Derecho internacional público han redefinido sus funciones y algunas de las categorías jurídicas que los sustentan como consecuencia de dicho impacto. Veamos brevemente algunos ejemplos.

Es sabido que la movilidad humana como respuesta forzada o voluntaria al cambio climático puede multiplicar la vulnerabilidad de las personas a la explotación, la violencia y la violación de derechos humanos⁵. Como consecuencia de ello, los debates en torno a las obligaciones que incumben a los Estados respecto de la protección de los “refugiados” o “migrantes climáticos” han centrado buena parte de las reflexiones recientes del Derecho Internacional de los Refugiados y el Derecho Internacional de las Migraciones⁶. En el ámbito del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH), el impulso de la justicia climática ha propiciado que los órganos de protección internacional de derechos humanos, en los ámbitos universal y regional, estén desarrollando una doctrina que ha logrado con creciente éxito no solo la protección frente a las violaciones a derechos humanos ya positivizados ocasionadas por el cambio climático⁷, sino, también, la formulación

Philippe, “The United Nations Framework Convention on Climate Change”, *RECIEL*, vol. 1, núm. 3, 1992, pp. 270-277, p. 270.

⁵ Ver, por todos: ADGER, W. Neil., DE CAMPOS, Ricardo S. y MORTREUX, Colette, “Mobility, displacement and migration, and their interactions with vulnerability and adaptation to environmental risks”, en McLEMAN, Robert y GEMENNE, François (eds.), *Routledge handbook of environmental displacement and migration*, London, Routledge, Londres, 2018, pp. 29-41. También los países del llamado Norte Global empiezan a experimentar una movilidad específica que se asocia a la vulnerabilidad que propicia el cambio climático. Sobre España, en particular, es muy interesante el trabajo de BORRÁS PENTINAT, Susana y VILLAVICENCIO CALZADILLA, Paola, “Vulnerabilidades climáticas y desplazamiento interno en España: dos realidades complejas e interconectadas”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. XIV, núm. 1, 2023, pp. 1-51.

⁶ Sin duda, tal y como afirmó Jane McAdam hace ya más de una década, la realidad de las migraciones climáticas es compleja. Esta complejidad desaconseja, en su opinión, confinar a los individuos que la experimentan en una única categoría jurídica: McADAM, Jane, *Climate change, forced migration and international law*, Oxford, OUP, 2012, p. 186. Lo cierto es que, más de una década después de esta afirmación, estos individuos siguen, desde el punto de vista jurídico-internacional, en un “limbo jurídico”: BORRÁS PENTINAT, Susana, “Las migraciones climáticas. Viviendo en un limbo jurídico”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. XIV, núm. 1, 2023, pp. 1-12. También L. Movilla está de acuerdo en que la respuesta del Derecho internacional en este ámbito es fragmentada e insatisfactoria: MOVILLA PATEIRO, Laura, “Subida del nivel del mar, migraciones y derechos humanos” en OANTA, Gabriela A., VEZZANI, Simone y VILLANUEVA, Ana Victoria (dirs.), *El desarrollo del Derecho del mar desde una perspectiva argentina y europea*, Bosch Editor, Barcelona, 2022, pp. 275-306, p. 280.

⁷ Adoptando un enfoque que se ha denominado de “ecologización” de los derechos humanos: véase, por ejemplo, el párrafo 12 del Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible de 24 de enero de 2018. OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER OF HUMAN RIGHTS (“A/HRC/37/59

Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment — Note by the Secretariat”, 24 de enero de 2018), <https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/ahrc3759-report-special-rapporteur-issue-human-rights-obligations>.

de nuevos derechos⁸. Las disputas relativas a los derechos de emisión han ganado protagonismo en el ámbito del Derecho Internacional del Comercio y las Inversiones⁹. El reconocimiento creciente de las interconexiones entre la protección del ambiente, la paz y la seguridad ha impulsado también desarrollos normativos específicos, todavía insuficientes, en el ámbito del Derecho Internacional Humanitario¹⁰. También el Derecho Internacional Penal se enfrenta a retos propios en este ámbito. La doctrina y la sociedad civil siguen explorando la tipificación de un crimen de ecocidio¹¹, que abarque acciones como la deforestación masiva, la contaminación ambiental grave o la destrucción de hábitats naturales, y el recurso a “reparaciones verdes” por parte de la Corte Penal Internacional como mecanismos para responder de modo eficaz a esos retos¹². Una abundante literatura académica ha desarrollado, por lo demás, cómo el Derecho Internacional del Medioambiente se ha visto obligado a adaptarse para dar respuesta al calentamiento global, los cambios en los patrones climáticos y la intensificación de los peligros relacionados con el clima que enfrentan todos los habitantes del planeta, los diferentes ecosistemas y el planeta en sí mismo¹³.

Sin embargo, la incidencia del cambio climático en el Derecho internacional no se ha dejado sentir únicamente en sectores específicos. En otras palabras: no es solo sectorial. Más allá de su impacto en las distintas ramas a las que, a título de ejemplo, se ha hecho referencia aquí, la emergencia climática está imponiendo reflexiones que sin duda resultarán transformadoras en lo que respecta a sus fundamentos e instituciones básicas. Esos debates son especialmente interesantes, en mi opinión, en el ámbito de la subjetividad internacional. Los avances sobre el reconocimiento de derechos a la Naturaleza son un claro ejemplo de ello. En realidad, las reflexiones sobre la posibilidad de que las entidades ambientales (*environmental objects*) fuesen titulares de

⁸ En particular, sobre el derecho a un medio ambiente sano como un derecho autónomo véase: CIMA, Elena, “The right to a healthy environment: Reconceptualizing human rights in the face of climate change”, *RECIEL*, vol. 31, núm. 1, pp. 38-49; JIMÉNEZ GARCÍA, Francisco, “Cambio climático antropogénico, litigación climática y activismo judicial: hacia un consenso emergente de protección de derechos humanos y generaciones futuras respecto a un medio ambiente sano y sostenible”, *Revista Electrónica De Estudios Internacionales*, vol. 46, pp. 7-61; y TIGROUDIA, Hélène, “From the “Green Turn” to the Recognition of an Autonomous Right to a Healthy Environment: Achievements and Challenges in the Practice of UN Treaty Bodies”, *AJIL Unbound*, vol. 117, pp. 179-183.

⁹ BOUTE, Anatole, “The Potential Contribution of International Investment Protection Law to Combat Climate Change”, *Journal of Energy & Natural Resources Law*, vol. 27, núm. 3, 2009, pp. 333-376.

¹⁰ ABAD CASTELOS, Montserrat, “Towards a holistic consideration of crimes against nature committed in times of armed conflict: a critical approach to the case of Iraq”, *International journal for crime, justice and social democracy*, vol. 12, núm. 3, 2023, pp. 77-92.

¹¹ GREENE, Anastacia, “The campaign to make ecocide an international crime: Quixotic quest or moral imperative”, *Fordham Environmental Law Review*, vol. 30, núm. 3, 2019, pp. 1-48.

¹² KILLEAN, Rachel, “From ecocide to eco-sensitivity: ‘greening’ reparations at the International Criminal Court”, *The International Journal of Human Rights*, vol. 25, núm. 2, 2021, pp. 323-347.

¹³ FRENCH, Duncan y RAJAMANI, Lavanya, “Climate change and international environmental law: musings on a journey to somewhere”, *Journal of Environmental Law*, vol. 25, núm. 3, 2013, pp. 437-461.

derechos comenzó en la década de los 70 del siglo XX¹⁴. Las subsiguientes discusiones en torno a los derechos de la Naturaleza¹⁵ y de las generaciones futuras son igualmente ejemplificativas en este mismo sentido¹⁶.

La teoría de los sujetos del Derecho internacional no se está viendo afectada únicamente mediante la adicción de nuevos titulares de derechos. Algunos de los sujetos “tradicionales” también enfrentan desafíos inéditos. Es el caso del Estado. La doctrina viene advirtiendo desde hace años que algunos de los elementos que lo configuran como sujeto de Derecho internacional podrían “desaparecer” debido a la acción del clima, lo que plantea evidentes interrogantes sobre su continuidad.

En primer lugar, son muy evidentes los efectos sobre la población. Como ya se ha señalado aquí¹⁷, los estudios sobre la movilidad humana inducida por el clima son frecuentes desde hace ya décadas. ¿Es imaginable un horizonte en el que la totalidad de la población del Estado se vea obligada a desplazarse por esta razón? La certeza de que esto será así ha llevado a Australia y Tuvalu a firmar en noviembre de 2023 el primer tratado internacional de reasentamiento de la totalidad de la población de un Estado por motivos climáticos¹⁸. Obviamente, ello implicaría la salida del gobierno de dicho Estado, lo que, según se ha advertido también, podría tener consecuencias en relación con su estabilidad y efectividad y, en última instancia, con su independencia¹⁹.

Además, tal y como analizaba entre nosotros M. Aznar Gómez en 2013²⁰, no es impensable que algunos Estados insulares puedan acabar hundidos

¹⁴ STONE, Christopher D., “Should Trees Have Standing? — Towards Legal Rights for Natural Objects”, *Southern California Law Review*, vol. 45, 1972, pp. 450-501.

¹⁵ Véase al respecto: MONTALVÁN ZAMBRANO, Digno, *Naturaleza y derechos. La representación de lo no-humano en la Filosofía, la Política y el Derecho*, Tesis Doctoral inédita, 2023, Universidad Carlos III de Madrid, y TANASESCU, Mihnea, *Understanding the rights of nature: a critical introduction*, Transcript Verlag, Bielefeld, 2022.

¹⁶ HUMPHREYS, Stephen, “Against future generations”, *European Journal of International Law*, vol. 33, núm. 4, 2022, pp. 1061-1092.

¹⁷ *Supra*, notas 6 y 7.

¹⁸ Este acuerdo internacional instituye lo que se conoce como “Union Falepili” (una palabra en tualiano que significa buena vecindad). El texto está disponible en DEPARTMENT OF FOREIGN AFFAIRS AND TRADE. GOVERNMENT OF AUSTRALIA, *Australia-Tuvalu Falepili Union factsheet*, <https://www.dfat.gov.au/geo/tuvalu/australia-tuvalu-falepili-union>. Ver KUCHARSKI, Szymon, “Limited Success: Reflections on the Falepili Union Treaty”, *Verfassungsblog*, 21 de noviembre de 2023, <https://verfassungsblog.de/limited-success/>. Cabe citar también algunas experiencias de programas específicos de visados por razones humanitarias vinculadas con la vulnerabilidad ambiental, como el establecido por Nueva Zelanda (NEW ZELAND INMIGRATION, *Pacific Access Category Resident Visa*, <https://www.immigration.govt.nz/new-zealand-visas/visas/visa/pacific-access-category-resident-visa>) o el Programa Especial de Visado Humanitario de Argentina para personas nacionales y residentes en los Estados Unidos Mexicanos, Centroamérica y el Caribe desplazadas por desastres socio-naturales (GLOBAL COMPACT REFUGEES, *Programa Especial de Visado Humanitario Ambiental*, <https://globalcompactrefugees.org/good-practices/programa-especial-de-visado-humanitario-ambiental>).

¹⁹ GLIBOFF, Jonathan, “Waterproofing statehood: Strengthening claims for continued statehood for sinking states using “e-governance”, *Columbia Law Review*, vol. 123, núm. 5, pp. 1747-1794, p. 1761.

²⁰ AZNAR GÓMEZ, Mariano J., “El Estado sin territorio: La desaparición del territorio debido al cambio climático”, *Revista electrónica de estudios internacionales*, 2013, núm. 26, 23 pp.

debido al aumento del nivel del mar, lo que implicaría la desaparición física del territorio²¹. Tal y como acaba de señalarse en relación con Tuvalu, ello tendría también evidentes consecuencias en cómo, y dónde, podrá ejercer el gobierno sus funciones de manera independiente. En definitiva, y como puso de manifiesto el mandato a la Comisión de Derecho Internacional (CDI) que, desde 2019, analiza la cuestión de la elevación del nivel del mar en relación con el Derecho internacional²², las “consecuencias objetivas de la elevación del nivel del mar plantean una serie de importantes cuestiones que son de relevancia para el derecho internacional. Por ejemplo, (...) ¿Cuáles son las consecuencias en lo que respecta a la condición de Estado según el derecho internacional si el territorio [...] desaparece?”²³.

En este contexto, este estudio pretende contribuir al debate sobre qué respuesta ofrece el Derecho internacional a esta pregunta de la CDI. Es cierto, como advierte J. McAdam, que el enfoque en la pérdida de territorio puede ser erróneo, ya que estos Estados podrían volverse inhabitables mucho antes de desaparecer físicamente. Sugiere que, en consecuencia, la ausencia de población, más que de territorio, podría señalar el fin de la condición de Estado²⁴. Sin embargo, lo irreversible de esa consecuencia del cambio climático, la desaparición del territorio, plantea retos específicos y estimula con ello una reflexión que debe servir de base para la eventual adopción de medidas, que necesariamente requerirán de la cooperación internacional. Como se ha dicho, este trabajo tiene el propósito de contribuir a ese debate que, a pesar de su naturaleza teórica, tiene significativas repercusiones prácticas.

²¹ CARR, Mary-Elena y RUBENSTEIN, Madeleine, “Sea level rise in a changing climate: What do we know?”, en GERRARD, Michael B. y WANNIER, Gregory E. (eds.), *Threatened Island Nations: Legal Implications of Rising Seas and a Changing Climate*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013, pp. 15-54.

²² La inclusión del tema en la agenda de la CDI se decidió en 2018: *Vid.* los Documentos Oficiales de la Asamblea General de Naciones Unidas (AGNU) relativos al Septuagésimo cuarto período de sesiones Suplemento núm. 10 (A/74/10). Los avances de los trabajos sobre esta cuestión están disponibles en UNITED NATIONS INTERNATIONAL LAW COMMISSION, “Analytical Guide to the Work of the International Law Commission”, https://legal.un.org/ilc/guide/8_9.shtml. La CDI aborda el tema asumiendo que la elevación del nivel del mar es un hecho demostrado por la ciencia. Aunque no de manera uniforme en el planeta, “datos científicos diversos muestran que este fenómeno ya está afectando, directa o indirectamente, a un gran número de Estados”: *Cfr.* el Primer documento temático, preparado por Bogdan Aurescu y Nilüfer Oral, copresidentes del Grupo de Estudio sobre la elevación del nivel del mar en relación con el Derecho internacional. ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS, (A/CN.4/740, “La elevación del nivel del mar en relación con el derecho internacional”, 28 de febrero de 2020). Entre los hallazgos científicos que subraya la CDI como relevantes en este contexto está que determinas “pequeñas islas (incluidos pequeños Estados insulares en desarrollo como Fiji, Tuvalu, Kiribati y Maldivas) se encuentran en situación de riesgo en el contexto de la elevación del nivel del mar”: *Cfr.* el apartado 47 del Segundo documento temático de Patrícia Galvão Teles y Juan José Ruda Santolaria, Copresidentes del Grupo de Estudio sobre la elevación del nivel del mar en relación con el Derecho internacional. ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS (A/CN.4/752, “La elevación del nivel del mar en relación con el derecho internacional”, 19 de abril de 2022).

²³ *Cfr.* la Recomendación de 2018 del Grupo de Trabajo sobre el programa de trabajo a largo plazo, disponible en el enlace indicado en la cita anterior.

²⁴ McADAM, Jane, “Disappearing States’, Statelessness and the Boundaries of International Law”, *University of New South Wales Faculty of Law Research Series*, Paper 2, 2010, pp. 1-23, p. 2.

Los pequeños Estados insulares en desarrollo (SIDS, por sus siglas en inglés) del Pacífico constituirán con ese propósito nuestro caso de estudio. La elección no es casual. Varios de ellos, entre los que se encuentran Islas Marshall, Kiribati, Maldivas, Nauru o Tuvalu, comparten las predicciones que afirman que podrían convertirse en completamente inhabitables²⁵ o incluso haber desaparecido bajo las aguas, lo que pone en peligro su continuidad como Estado²⁶. Como enseguida se analizará, varios de ellos han dado ya algunos pasos que pueden resultar de enorme significación en el marco del Derecho internacional. A continuación, se discutirán las implicaciones jurídicas de la eventual des-territorialización, lo que exige a su vez evaluar el alcance y fundamento de la presunción de continuidad del Estado en Derecho internacional. Seguidamente, y después de una reflexión sobre los costes de la no continuidad, se explorarán algunas de las soluciones que en estos momentos se barajan para asegurar dicha continuidad. Se pondrá especial atención al papel que lo digital podría jugar en este sentido. El trabajo terminará con algunas conclusiones.

2. ¿POR QUÉ LOS PEQUEÑOS ESTADOS INSULARES EN DESARROLLO DEL PACÍFICO COMO CASO DE ESTUDIO?

Los SIDS constituyen un grupo formado por 39 Estados y 18 Miembros Asociados que afrontan vulnerabilidades sociales, económicas y ambientales únicas²⁷. Las regiones geográficas en las que se ubican los SIDS son el Caribe, el Pacífico, el Atlántico, el Océano Índico y el Mar del Sur de China. La Alianza de Pequeños Estados Insulares (AOSIS, por sus siglas en inglés) ha representado los intereses de estos 39 pequeños Estados insulares y de bajo litoral en las negociaciones y procesos internacionales sobre cambio climático y desarrollo sostenible. Esta Organización Internacional, creada en 1990 durante la Segunda Conferencia Mundial sobre el Clima, se ha convertido en un foro fundamental de cooperación en la defensa de los intereses de los SIDS. Por otro lado, en 2021, con ocasión de la COP26, celebrada en Glasgow, los pri-

²⁵ En el caso de Tuvalu, por ejemplo, su Plan de Adaptación a Largo Plazo advierte que, para el año 2050, se estima que la mitad del área terrestre de la capital será inundada por las aguas de mareas. Y que para el año 2100, el 95% del territorio estará inundado cuando suba la marea. El Plan está disponible en TUVALU COASTAL ADAPTATION PROJECT, *Tuvalu unveils Long-Term Adaptation Plan at COP27, a vision for a safe, climate-resilient future*, 14 de noviembre de 2022, <https://tcap.tv/news/2022/11/14/tuvalu-presents-long-term-adaptation-plan-ltap>

²⁶ LOK, Sarah, "Sinking States, Sunken Statehood? The Recognition of Submerged States under International Law, *Cambridge Law Review*, vol. 8, núm. 2, 2023, pp. 31-55, p. 32.

²⁷ Los detalles de estas singularidades pueden consultarse en UNITED NATIONS, *About Small Island Developing States*, <https://www.un.org/ohrlls/content/about-small-island-developing-states>. Sobre la situación que enfrentan como consecuencia del cambio climático, puede verse: SCANDURRA, Giuseppe, *et al.*, "On the vulnerability of Small Island Developing States: A dynamic análisis", *Ecological Indicators*, vol. 84, 2018, pp. 382-392; y BENJAMIN, Lisa y THOMAS, Adelle, "The unvirtuous cycle of loss and damage: Addressing systemic impacts of climate change in small islands from a vulnerability perspective", *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 32, núm. 3, 2023, pp. 390-402.

meros ministros de Antigua y Barbuda y Tuvalu firmaron el Acuerdo para el Establecimiento de la Comisión de Pequeños Estados Insulares sobre el Cambio Climático y el Derecho Internacional (COSIS, por sus siglas en inglés)²⁸. La Comisión, que cuenta con representantes de 8 Estados en este momento, está abierta a todos los miembros de AOSIS. El 12 de diciembre de 2022, COSIS solicitó al Tribunal Internacional de Derechos del Mar (ITLOS, por sus siglas en inglés) una Opinión Consultiva sobre las obligaciones específicas de los Estados parte en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativas, de un lado, a la prevención, reducción y control de la contaminación del medio marino en relación con los efectos perjudiciales que resultan o pueden resultar del cambio climático, incluido el calentamiento de los océanos y el aumento del nivel del mar, y la acidificación del océano, que son causados por emisiones antropogénicas²⁹ de gases de efecto invernadero en la atmósfera. Y, de otro, a la protección y preservación del medio marino en relación con los impactos del cambio climático, incluido el calentamiento de los océanos y el aumento del nivel del mar, y la acidificación del océano³⁰. El ITLOS emitió su Opinión Consultiva, la núm. 31, el 21 de mayo de 2024³¹.

²⁸ El texto del acuerdo está disponible en *Agreement for the establishment of the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law*, Edimburgo, 31 de octubre de 2021, <https://www.cosis-ccil.org/storage/documents/I-56940-0800002805c2ace.pdf>.

²⁹ La significativa influencia humana en los procesos terrestres a escala global llevó en 2001 a Paul Crutzen a sugerir que la actividad humana ha alterado las condiciones ambientales naturales de tal manera que habríamos dejado el Holoceno para entrar en una nueva época denominada Antropoceno. Sin embargo, el 20 de marzo de 2024, la Unión Internacional de Ciencias Geológicas (IUGS, por sus siglas en inglés), hizo pública su decisión de rechazar la propuesta de reconocer una Época del Antropoceno como una unidad formal de la Escala de Tiempo Geológico. Se argumenta, en este sentido, que los efectos humanos son transgresivos en el tiempo y varían espacial y temporalmente, lo que dificulta su representación por un horizonte isócrono. A pesar del rechazo, se reconoce que el Antropoceno seguirá siendo utilizado no solo por científicos de la Tierra y del medio ambiente, sino también por científicos sociales, políticos y economistas, así como por el público en general. Seguirá siendo un descriptor valioso del impacto humano en el sistema terrestre. La decisión está disponible en la página web de la IUGS: <https://www.iugs.org/>

³⁰ El texto de la petición está disponible en *Request for an Advisory Opinion submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law*, caso núm. 31/2022, <https://climatecasechart.com/non-us-case/18416/>. Desde una perspectiva diferente pero complementaria, el 9 de enero de 2023, las Repúblicas de Colombia y Chile solicitaron a la Corte Interamericana de Derechos Humanos que adoptara una Opinión Consultiva sobre la emergencia climática y los derechos humanos. *Solicitud de Opinión Consultiva presentada por la República de Chile y la República de Colombia*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, https://www.corteidh.or.cr/observaciones_oc_new.cfm?nId_oc=2634. Unas semanas más tarde, la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) pidió a la Corte Internacional de Justicia (CIJ) una opinión consultiva sobre las obligaciones de los Estados con respecto al cambio climático. ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS, (A/77/L.58, “Solicitud de una opinión consultiva a la Corte Internacional de Justicia sobre las obligaciones de los Estados con respecto al cambio climático”, 1 de marzo de 2023), <https://www.icj-cij.org/case/187>. Este conjunto de pronunciamientos arrojará sin duda luz sobre el contenido de las obligaciones que pueden deducirse del Derecho internacional en este ámbito.

³¹ Está disponible en *Request for an Advisory Opinion submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law. Advisory Opinion*, International Tribunal for the Law of the Sea, https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/31/Advisory_Opinion/C31_Adv_Op_21.05.2024_orig.pdf.

Tal y como anuncia el título de este estudio, se pondrá el foco aquí en los SIDS del Pacífico. Hay razones críticas para ello. Estos Estados se encuentran en una situación particularmente grave, ante un escenario de crisis que exige medidas urgentes y, más importante aún, creativas, para mitigar las repercusiones y preparar a estas naciones para cambios que se predicen como inevitables. La urgencia de la situación en los SIDS del Pacífico no debe, en efecto, subestimarse. Muchas de estas islas están apenas por encima del nivel del mar; lo que las hace extremadamente vulnerables a la elevación de los océanos. Los efectos no se limitan solo a la pérdida de territorios, que centrará este análisis. Hay implicaciones amplias sobre la seguridad alimentaria, la disponibilidad de agua dulce, la habitabilidad y la preservación de las culturas indígenas. Conscientes de ello, estos Estados se han convertido en actores particularmente dinámicos, proponiendo medidas tanto individual como conjuntamente³², que incluyen la exigencia de responsabilidad internacional a los países del Norte Global³³. Entre estas medidas, destaca el patrocinio de la resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas (AGNU) sobre el cambio climático y las posibles repercusiones para la seguridad³⁴.

A continuación, y a efectos ilustrativos, se va a examinar brevemente la situación particular de tres de estos países: Kiribati, Maldivas y Tuvalu. Se trata de tres SIDS localizados geográficamente en una de las regiones del planeta más expuesta a los efectos adversos de la elevación del nivel del mar³⁵

³² P. Galvao ha apuntado que la prevención del desplazamiento y la protección de las personas afectadas por el aumento del nivel del mar requieren implementar mecanismos específicos, fomentar la cooperación internacional con otros Estados y actores no estatales como empresas y Organizaciones Internacionales, y adoptar medidas para reducir los riesgos asociados al aumento del nivel del mar. Es esencial garantizar la transparencia en la información proporcionada a la comunidad sobre los posibles impactos y consecuencias de la subida del nivel del mar, así como tomar acciones positivas en favor de las poblaciones vulnerables, asegurando medidas de prevención que permitan a las comunidades adaptarse de manera eficaz a los efectos del cambio climático: GALVÃO TELES, Patrícia, "Derechos humanos y cambio climático: Un desafío para el Siglo XXI", *Anuario de los Cursos de Derechos Humanos de Donostia-San Sebastián: Donostiako Giza Eskubideei Buruzko Ikastaroen Urtekaria*, núm. 20, 2020, pp. 286-304, p. 302. La cooperación internacional es una clave también para JIMÉNEZ PINEDA, Eduardo y GONZÁLEZ GRECO, Daniela Jazmín, *Las migraciones climáticas: estudio desde la perspectiva regional y de la cooperación internacional*, Aranzadi, Pamplona, 2023, p. 26.

³³ MOVILLA PATEIRO, Laura, *op. cit.*, p. 277. A Pigrau Solé nos recuerda que, "entre otros, Tuvalu contempló en 2002 la posibilidad de demandar a Estados Unidos y a Australia ante la CIJ por su negativa a ratificar el Protocolo de Kyoto" y que "finalmente, renunció a esta iniciativa, a la vista de las dificultades del caso": PIGRAU SOLE, Antoni, "Cambio climático y responsabilidad internacional del Estado", *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 26, 2022, pp. 45-80, p. 74.

³⁴ La resolución (A/RES/63/281), de 11 de junio de 2009, está disponible en: ASAMBLEA GENERAL, (A/RES/63/281, "Climate change and its possible security implications", 11 de junio de 2009), <https://digitallibrary.un.org/record/656156?v=pdf&ln=es>. Desde entonces, el tema ha seguido en la agenda de la AGNU. Se puede consultar uno de los últimos exponentes de su acción en este ámbito en <https://www.un.org/en/ga/78/resolutions.shtml>. Debe tenerse en cuenta que también el Consejo de Seguridad de NNUU ha debatido sobre este tema. En concreto, cabe señalar que mantuvo el 14 de febrero de 2023 un debate abierto sobre el impacto de la elevación del nivel del mar para la paz y la seguridad internacionales. "Climate Change-induced Sea-Level Rise Direct Threat to Millions around World, Secretary-General Tells Security Council", *United Nations News*, 14 de febrero de 2023, <https://press.un.org/en/2023/sc15199.doc.htm>.

³⁵ Como ya se ha señalado aquí, la elevación del nivel del mar no es uniforme. Es particularmente grave en la región del Pacífico Occidental y, allí, afecta especialmente a los Estados de costas bajas y, en

y “cuya superficie terrestre puede quedar cubierta por el mar o resultar inhabitable”³⁶. Estos países, en particular, están siendo notablemente proactivos y creativos a la hora de proponer, en la escena internacional, medidas y soluciones para mitigar estas consecuencias y, en última instancia, tratar de asegurar su supervivencia como Estados soberanos.

2.1. Kiribati

Kiribati es un país insular situado en el Pacífico central, formado por 33 atolones esparcidos en una vasta área oceánica. Su población, estimada en alrededor de 120.000 habitantes, lo convierte en uno de los países menos poblados del mundo. Junto con Tuvalu, lleva décadas tratando de mejorar las opciones de migración existentes hacia países desarrollados en la región, principalmente Australia y Nueva Zelanda, creando así “puntos” de sus comunidades en el extranjero³⁷. Esta atención en la diáspora no solo busca preservar las conexiones culturales y sociales de la comunidad, sino también garantizar una red de seguridad económica y social para aquellos que se trasladan. Además, la compra de tierras en otros Estados es una de las estrategias impulsadas por Kiribati. Puede mencionarse, a título de ejemplo, la compra de la isla Rabi en Fiji por los Banabans³⁸.

De Kiribati es igualmente el autor de la Comunicación en uno de los casos más importantes hasta el momento relativos a las obligaciones que impone el principio de no devolución en el contexto del cambio climático. Se trata de *Teitiota c. Nueva Zelanda*³⁹, decidido por el Comité de Derechos Humanos. El Comité afirmó que, en ausencia de esfuerzos sólidos a nivel nacional e internacional para revertir los efectos del cambio climático, las obligaciones dimanantes del principio de no devolución pueden activarse para los Estados receptores cuando las condiciones de vida en los Estados emisores sean incompatibles con el derecho a disfrutar de una vida digna.

2.2. Maldivas

Maldivas, una nación archipelágica ubicada en el océano Índico al suroeste de Sri Lanka, cuenta con población de alrededor de 530.000 personas distribuidas en 26 atolones. Se trata de uno de los países más bajos del mun-

concreto, a los SIDS, que, en términos de población, suman en torno a 65 millones de habitantes: *Cfr.* el apartado 73 del Segundo documento temático de Patrícia Galvão Teles y Juan José Ruda Santolaria (*cit. supra* nota 22)

³⁶ *Ibidem*, párrafo 74.

³⁷ McADAM, Jane, *op. cit.* nota 25, p. 5.

³⁸ *Ibidem*, p. 16.

³⁹ El Dictamen del Comité, adoptado en virtud del artículo 5.4 del primer Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, relativo a la Comunicación núm. 2728/2016, de 23 de septiembre de 2020, está disponible en <https://www.refworld.org/cases,HRC,5e26f7134.html>.

do: su punto más alto alcanza solo unos 2.4 metros sobre el nivel del mar. Debido principalmente a esto, Maldivas enfrenta desafíos significativos como consecuencia del cambio climático. Dicho aumento amenaza la existencia misma de la nación, ya que incluso una pequeña elevación del nivel del mar podría inundar gran parte de su territorio. El gobierno de Maldivas ha estado a la vanguardia de los esfuerzos internacionales para combatir el cambio climático, abogando por reducciones de emisiones ambiciosas y medidas de adaptación innovadoras.

Algunas de esas medidas han pretendido llamar la atención de la Comunidad Internacional sobre la imperiosa necesidad de actuar. Con ese objetivo en mente, el 17 de octubre de 2009, el Presidente Mohammed Nasheed y 13 miembros del gobierno celebraron una reunión del gabinete bajo el agua⁴⁰. Ya antes, había propuesto la compra de tierras en Australia o India para realojar a su población cuando su territorio deviniese inhabitable⁴¹. Además, Maldivas ha construido a dos metros sobre el nivel del mar una isla artificial, Hulhumalé, situada en el atolón de Kaafu, lo que le ha permitido ya el reasentamiento de parte de su población⁴². No es un caso aislado. Aunque la práctica no es aún consistente⁴³, algunos otros Estados están también paliando esa mengua mediante la construcción de islas artificiales y enfrentando así la amenaza del cambio climático y la elevación del nivel del mar. Estas estructuras, construidas mediante tecnología avanzada, están diseñadas para ser resistentes a condiciones climáticas extremas y pueden sostener infraestructura crítica para comunidades humanas, incluyendo sistemas de protección contra inundaciones. Sin embargo, la construcción de estas islas conlleva desafíos significativos, como sus altos costes o los posibles impactos negativos en los ecosistemas marinos⁴⁴.

2.3. Tuvalu

Tuvalu es un país insular situado en el Pacífico Sur, formado por nueve islas, de las cuales seis son atolones, y con una población que ronda las 12.000 personas. La totalidad de las islas se distribuyen en aproximadamente 26 kilómetros cuadrados de tierra firme. Su situación geográfica lo hace también

⁴⁰ Se da cuenta del hecho en: "Underwater Cabinet Meeting in the Republic of the Maldives", *Environment & Society*, <https://www.environmentandsociety.org/tools/keywords/underwater-cabinet-meeting-republic-maldives>.

⁴¹ Se puede consultar una noticia sobre estas propuestas en "Sinking island's nationals seek new home", *CNN*, 11 de noviembre de 2008, <https://edition.cnn.com/2008/WORLD/asiapcf/11/11/maldives.president/index.html>

⁴² SAKAMOTO, Akiko, *et al.*, "Mitigating impacts of climate change induced sea level rise by infrastructure development: Case of the Maldives", *Journal of Disaster Research*, Vol. 17, núm. 3 2022, pp. 327-334.

⁴³ *Vid.* los análisis en párrafos 166-174 del del Segundo documento temático de Patrícia Galvão Teles y Juan José Ruda Santolaria (*cit. supra* nota 23).

⁴⁴ ALLEN, Emma, "Climate change and disappearing island States: pursuing remedial territory", *Brill Open Law*, 2018, pp. 1-23, pp. 5-6.

particularmente vulnerable a los efectos del cambio climático, especialmente al aumento del nivel del mar. Dado que la mayor parte de su territorio se encuentra solo unos pocos metros por encima de aquel, sus tierras habitables, los recursos de agua dulce y las áreas agrícolas podrían desaparecer. Si se tiene en cuenta que, además del aumento del nivel del mar, Tuvalu enfrenta otros impactos del cambio climático, como el incremento en la frecuencia e intensidad de las tormentas y ciclones, la acidificación de los océanos y la alteración de los ecosistemas marinos, es evidente que el país se encuentra en una situación de extrema vulnerabilidad.

En respuesta a estos desafíos, Tuvalu ha tomado ya medidas para aumentar su resiliencia climática. Cabe destacar, en este sentido, la implementación de proyectos de adaptación y la promoción de energías renovables. Sin embargo, cuando estas medidas de adaptación amenazaron con revelarse inadecuadas en un escenario en el que el territorio podría terminar siendo inhabitable, el gobierno de Tuvalu inició conversaciones con Estados vecinos para comprar tierras a la que poder trasladarse. Dichas conversaciones tuvieron lugar, por ejemplo, en 2001 con Fiji y en 2008 con Australia. En ambos casos, la iniciativa perseguía que, en los nuevos destinos, Tuvalu pudiese seguir “funcionando como una nación soberana”⁴⁵.

Como ocurre con Kiribati, Maldivas y el resto de SIDS, esa pervivencia se concibe como fundamental. En el plano interno, Tuvalu reformó su Constitución en 2023 para “blindar” su existencia más allá de la desaparición física del territorio. En virtud del artículo 2 (1) del vigente texto constitucional⁴⁶:

“El Estado de Tuvalu, dentro de su marco histórico, cultural y legal, permanecerá a perpetuidad en el futuro, sin importar los impactos del cambio climático u otras causas que resulten en la pérdida del territorio físico de Tuvalu”.

Esa estrategia interna se ha visto acompañada de otra exterior. Durante la COP26 se hicieron virales las imágenes del Ministro de Asuntos Exteriores de Tuvalu, Simon Kofe, dando su discurso sumergido hasta las rodillas en el mar⁴⁷. El propósito de esta *performance* era ayudar a concienciar sobre la amenaza que el cambio climático representa para la supervivencia de su país. En esa misma Conferencia, el Primer Ministro de Tuvalu, Kausea Natano, avanzó un proyecto a todas luces disruptivo: la creación de un “gemelo digital”⁴⁸ para

⁴⁵ McADAM, Jane, *op. cit.* nota 7, p. 144.

⁴⁶ La Constitución de Tuvalu está disponible en https://tuvalu-legislation.tv/cms/images/LEGISLATION/PRINCIPAL/1986/1986-0001/ConstitutionofTuvalu_2.pdf.

⁴⁷ Las imágenes están disponibles en “Hablamos con el ministro de Tuvalu sumergido en el mar: “Hay tecnología para salvar nuestras islas”, *Euronews*, 9 de noviembre de 2021, <https://es.euronews.com/2021/11/09/hablamos-con-el-ministro-de-tuvalu-sumergido-en-el-mar-hay-tecnologia-para-salvar-nuestras>.

⁴⁸ Un gemelo digital se ha definido como una representación virtual de un objeto físico, un sistema o un proceso que se actualiza utilizando datos en tiempo real. El término fue utilizado por primera vez por la NASA en 2010, aunque la agencia espacial estadounidense había aplicado ya esta herramienta

preservar su cultura, su idioma y su herencia⁴⁹. El proyecto, titulado “The First Digital Nation”⁵⁰ fue oficialmente presentado por el Ministro de Asuntos Exteriores un año después, durante la COP 27 celebrada en Sharm el-Sheij. Según sus propias palabras:

This digital transformation will allow Tuvalu to retain its identity and continue to function as a state, even after its physical land is gone. It will also facilitate the governance of a Tuvaluan diaspora by creating a virtual space where Tuvaluans can connect with each other, explore ancestry and culture, and access new opportunities for business and commerce in various industries. Moreover, a permanent digital replica of Tuvalu — a new “defined territory” — will aid in the fight for continued sovereignty under international law⁵¹.

Así, dando ya por seguro que la totalidad del territorio de este Estado insular de baja altitud se volverá inhabitable en el contexto del cambio climático, para desaparecer después, Tuvalu ha vuelto su mirada al metaverso para replicarse en él. En diciembre de 2023, 26 países habían reconocido la soberanía digital de Tuvalu⁵². Es interesante destacar que los gemelos digitales podrían desempeñar un papel crucial en la preservación de la identidad cultural y el patrimonio de los Estados amenazados por el cambio climático. Mediante la digitalización de lugares, tradiciones y bienes culturales, estos Estados podrían asegurar que, independientemente de las transformaciones físicas del territorio, los aspectos fundamentales de su cultura e historia permanezcan accesibles para las generaciones futuras y para la diáspora mundial. Con todo, la implementación de gemelos digitales no está exenta de desafíos. Requiere una inversión significativa en tecnología y desarrollo de capacidades, así como una robusta infraestructura de datos. También plantea retos sobre

en sus misiones a la luna aproximadamente medio siglo antes. Cuando el Apolo 13 estaba al borde del fracaso, la NASA utilizó simulaciones para replicar los posibles escenarios a los que se enfrentaba la nave espacial y determinar la estrategia más probable para evitar el desastre: WOODWARD, William, *Backup nations: countries making digital twins to mitigate natural disasters*, 2024, <https://www.nesta.org.uk/feature/future-signals-2024/countries-making-digital-twins/>. Las aplicaciones de los gemelos digitales se han expandido desde entonces a ámbitos como la aviación o el planeamiento urbanístico.

⁴⁹ “The existential threat of climate change and sea level rise has strengthened our resolve to preserve our statehood and sovereignty. In this respect, we have embarked on international discussion on legal mechanisms that can recognize our maritime boundaries and assets as permanent despite the impacts of sea level rise. We must also ensure that legal mechanisms are in place to protect the cultures, languages, and heritages of nations like Tuvalu, including through digitization and building mobile digital nations”. El discurso completo está disponible en UNITED NATIONS CLIMATE CHANGE, “Tuvalu — High-level Segment Statement COP 26”, 4 de noviembre de 2021, <https://unfccc.int/documents/309516>.

⁵⁰ Los detalles están disponibles en <https://www.tuvalu.tv/>.

⁵¹ Cfr. el discurso citado supra, nota 50.

⁵² El dato fue publicado en “26 countries recognise Tuvalu’s digital sovereignty”, *Gov Tech Review*, 6 de diciembre de 2023, <https://www.govtechreview.com.au/content/gov-geospatial/news/26-countries-recognise-tuvalu-s-digital-sovereignty-764474170>.

la seguridad y la privacidad de esos datos, especialmente cuando se trata de información sensible sobre individuos y comunidades⁵³.

3. ¿ESTADOS DES-TERRITORIALIZADOS COMO CONSECUENCIA DEL CAMBIO CLIMÁTICO?

3.1. La centralidad del territorio en el Derecho internacional contemporáneo

“El territorio del Estado es el ámbito espacial en el que este ejerce su soberanía. El territorio del Estado delimita su soberanía”⁵⁴. Estas palabras de los profesores O. Casanova y A. J. Rodrigo sistematizan lo que los estudiantes de Derecho internacional público llevan generaciones aprendiendo. La cita pone de manifiesto la centralidad del territorio en el marco de la soberanía estatal. Tal y como recuerdan estos autores, la Corte Permanente de Arbitraje lo afirmó con rotundidad en 1910, en el laudo dictado en el asunto de las *Pesquerías del Atlántico Norte*⁵⁵. En un sentido semejante, A. Anghie nos recuerda que la primacía del territorio se asentó ya en el Derecho internacional moderno de tal modo que independientemente del grado en que una entidad pueda haber satisfecho los otros criterios de la estatalidad, el hecho de no ocupar territorio impediría que la entidad sea reconocida como soberana. El control territorial devino así fundamental en el proceso de conformación del Estado soberano⁵⁶ y, en definitiva, del Derecho internacional⁵⁷.

La centralidad del territorio no está exenta de crítica. C. Storr sostiene que el concepto de territorio en Derecho internacional es una construcción eurocéntrica que define la relación entre comunidad, autoridad y lugar sobre la base de las corrientes filosóficas europeas de la Ilustración que separan al sujeto humano del objeto natural. Como es sabido, durante los movimientos de descolonización del siglo XX, el Estado territorial soberano se normalizó como el único modelo apto para lograr el reconocimiento. Sin embargo, esta normalización, en su opinión, habría limitado la capacidad de “descolonización sustantiva”, manteniendo las divisiones territoriales y estructuras jurídicas impuestas por

⁵³ NAQVI, Naseem, “Metaverse for public good: embracing the societal impact of metaverse economies”, *The Journal of The British Blockchain Association*, vol. 6, núm. 1, 2023, p. 12.

⁵⁴ CASANOVAS, Oriol y Rodrigo, Ángel J., *Compendio de Derecho internacional público*, 12ª ed., Tecnos, Madrid, 2019, p. 274.

⁵⁵ Controversia relativa a las pesquerías del Atlántico Norte (Gran Bretaña c. Estados Unidos), laudo de 7 de septiembre de 1910, en United Nations Reports of international arbitral awards, vol. XI, pp. 167-226.

⁵⁶ ANGHIE, Antony, *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004, p. 57.

⁵⁷ “It is universally agreed that (...) [international law] has something to do with States”. He toma do la cita original de Baty (BATY, Thomas, *The Canons of International Law*, J. Murray, Londres, 1930) del trabajo de SIMPSON, Gerry, “Something to do with States”, en ORFORD, Anne y HOFFMANN, Florian (eds.), *The Oxford Handbook of the Theory of International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2016, p. 564.

poderes imperiales, y perpetuando construcciones eurocéntricas del territorio que marginan otras concepciones de la relación entre comunidad, autoridad y lugar, que podrían responder mejor a los límites ambientales⁵⁸. En un sentido semejante, parte de la doctrina ha denunciado que la “trampa del territorio” (*territorial trap*)⁵⁹ habría impedido la lucha exitosa contra el cambio climático, un fenómeno *per se* transfronterizo y que, en consecuencia, desafía los planteamientos hegemónicos basados en la idea de la soberanía territorial.

3.2. Territorio y procesos naturales

En ese contexto, y en lo que tiene que ver, en particular, con los modos de adquisición y pérdida del territorio, lo natural ha jugado un papel significativo. J. Barberis nos recuerda que determinados accidentes naturales, tales como costas marítimas, ríos o arroyos, glaciares o líneas de altas cumbres, sirven en ocasiones para demarcar el territorio entre Estados. Y que estos accidentes pueden modificarse por la acción de movimientos naturales⁶⁰. Así, por ejemplo, las consecuencias jurídicas del desplazamiento de cursos de agua utilizados como límites entre Estados, que abandonan su curso anterior, han sido abundantemente analizados por la doctrina en relación con supuestos de aluvión (entendido como el proceso por el cual un Estado incrementa su superficie debido a la acción natural de los elementos, como el depósito gradual de sedimentos⁶¹) y avulsión (cuando, como consecuencia de eventos más abruptos, una porción de tierra se desplaza y se adhiere a otro territorio⁶²). Los movimientos naturales afectan también a las islas fluviales, que pueden “desplazarse” para acabar bajo la jurisdicción de un Estado diferente al Estado bajo cuya jurisdicción estaba antes de que se produjese dicho desplazamiento. En ese caso, como afirma J. Barberis, dicho “desplazamiento” tendrá consecuencias internacionales⁶³.

⁵⁸ STORR, Cait, “Denaturalising the Concept of Territory in International Law”, en DEHM, Julia y NATARAJAN, Usha (eds.), *Locating Nature: Making and Unmaking International Law*. Cambridge University Press, Cambridge, 2020, pp. 179-199, p. 180.

⁵⁹ AGNEW, John, “The territorial trap: The geographical assumptions of international relations theory”, *Review of international political economy*, vol. 1, núm. 1, 1994, pp. 53-80.

⁶⁰ BARBERIS, Julio. A., *El territorio del Estado y la soberanía territorial*, Buenos Aires, Editorial Ábaco, 2003, pp. 98-99.

⁶¹ Me refiero al proceso natural de crecimiento del territorio ocasionado por la lenta adición de material (arcilla, limo, arena o grava) del suelo a la tierra mediante deposición originada por causas naturales: ANAND, Ram P., “Accretion”, en PETERS, Anna (ed.), *Max Planck Encyclopedias of Public International Law*, 2006, <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1372>. Unas décadas antes, R. Y. Jennings afirmó que se trataba de uno de los cinco modos mediante los que se adquiere la soberanía territorial, precisamente cuando la forma de la tierra cambia como consecuencia de procesos naturales: JENNINGS, Robert Y., *The acquisition of territory in international law*, Manchester, Nueva York, Manchester University Press, 1963, pp. 6-7.

⁶² WALLACE, Rebecca M.M. y MARTIN-ORTEGA, Olga, *International Law*, 9ª ed., Londres, Sweet & Maxwell, Thomson Reuters, 2020, p. 108.

⁶³ BARBERIS, J., *op. cit.*, pp. 106-107.

4. ¿PERPETUIDAD SOBERANA?: LA PRESUNCIÓN DE CONTINUIDAD DEL ESTADO EN EL DERECHO INTERNACIONAL

En principio, la desaparición del territorio, uno de los elementos esenciales de la estatalidad, supondría que el Estado deja de existir como sujeto de Derecho internacional y, en consecuencia, como miembro de la Comunidad Internacional⁶⁴. Sin embargo, la idea de la soberanía territorial, que ha prevalecido desde la aparición de los Estados naciones modernos europeos y los escritos de Vattel⁶⁵, se ha visto inmediatamente interpelada por esta nueva, y quizás inminente, realidad. Y ello al menos en dos sentidos diferentes. De una parte, es necesario abordar la cuestión de qué es un Estado en Derecho internacional con el fin de determinar si la pérdida del territorio impide, en efecto, su continuidad. De otra, parece oportuno plantearse, en consecuencia, si no deberían considerarse nuevas formas de estatalidad como un modo de perpetuar la subjetividad internacional una vez extinguido el territorio⁶⁶. Lo cierto es que las soluciones propuestas hasta ahora por la doctrina no ofrecen respuestas del todo satisfactorias a estos dilemas⁶⁷.

Durante los debates celebrados en la Sexta Comisión de la AGNU en 2022 y 2023, un número significativo de Estados apoyó la idea de la presunción de la continuidad del Estado cuyo territorio desaparece como consecuencia de la elevación del nivel del mar⁶⁸. Entre los Estados que se mostraron en contra de que un Estado que hubiera perdido su territorio pudiese continuar siendo considerado como tal se encuentran, por ejemplo, Croacia y el Reino Unido⁶⁹. Tal y como afirma con acierto el Informe de la ILA citado aquí, las opiniones sobre la terminación o continuidad de la condición de Estado en el contexto del aumento del nivel del mar relacionado con el cambio climático

⁶⁴ La International Law Association (ILA), que analiza la cuestión del “Derecho internacional y la elevación del nivel del mar” desde 2012, ha sugerido que podría ser posible aventurarse a cuestionar el significado y contenido del concepto de “territorio”. Así, una porción de tierra que se sumerge como consecuencia del aumento del nivel del mar relacionado con el cambio climático, pero que anteriormente había constituido un territorio terrestre de un Estado ribereño, podría seguir siendo considerada como territorio: Cfr. el Informe de la Conferencia celebrada por la ILA en Lisboa en 2022, disponible en el siguiente enlace: ILA, https://www.ila-hq.org/en_GB/committees/international-law-and-sea-level-rise.

⁶⁵ ANGHIE, Antony, *op. cit.*, p. 133.

⁶⁶ BILKOVA, Veronika, “A State Without Territory?”, *Netherlands Yearbook of International Law 2016: The Changing Nature of Territoriality in International Law*, 2017, pp. 19-47.

⁶⁷ Vid., por todos: LOK, Sarah, *op. cit.*, pp. 31-55; WONG, Derek, “Sovereignty Sunk-The Position of Sinking States at International Law”, *Melbourne Journal of International Law*, vol. 14, 2013, pp. 346-391.

⁶⁸ El Documento complementario del segundo documento temático (2022), de 19 de febrero de 2024, preparado por Patrícia Galvão Teles y Juan José Ruda Santolaria, Copresidentes del Grupo de Estudio sobre la elevación del nivel del mar en relación con el derecho internacional (A/CN.4/774) da cuenta de los términos del debate en los apartados 21-35 y 77-87. Destaca, en particular, la “Declaración sobre la continuidad de la condición de Estado y la protección de las personas ante la subida del nivel de la mar relacionada con el cambio climático” adoptada el 9 de noviembre de 2023 por los representantes de los Estados, países y territorios que integran el Foro de las Islas del Pacífico. No se trata, con todo, de una opinión unánime.

⁶⁹ Cfr. los apartados 28 y 82 del Documento complementario del segundo documento temático (2022), de 19 de febrero de 2024.

que pretenden fundamentarse en el Derecho internacional difieren bastante, pero pueden dividirse en dos enfoques principales, ambos relativos a la formulación del punto de partida del debate. Un enfoque parte de la presunción de continuidad del Estado. El otro enfoque se basa en el argumento de que, dado que los Estados son entidades territoriales, la pérdida del territorio le hace perder tal condición⁷⁰.

4.1. La (ir)relevancia de la Convención de Montevideo en relación con la continuidad y extinción de los Estados

Existe un consenso suficiente en torno a la idea de que la definición de Estado⁷¹ está ligada a los requisitos que, de acuerdo con la Convención de Montevideo sobre derechos y deberes de los Estados⁷², deben concurrir para que sea considerado sujeto de Derecho internacional⁷³. En su artículo 1, la Convención exige que el Estado, como persona de Derecho internacional, cuente, entre otros requisitos, con un territorio determinado. Tal y como R. Higgins afirmase 30 años después de su aprobación, la definición de Estado habría permanecido prácticamente inalterada y seguía estando bien descrita por las disposiciones de la Convención de Montevideo⁷⁴. Casi sesenta años después, la denominada Comisión Badinter⁷⁵ asumió dicha definición al afirmar que el Estado, que se caracteriza por su soberanía, es una comunidad que debía contar con un territorio y una población bajo una autoridad políticamente organizada.

Sin territorio, en consecuencia, no habría Estado que pudiese ser reconocido como sujeto de Derecho internacional⁷⁶. ¿Implica esta última afirmación

⁷⁰ *Vid. supra* nota 65, p. 24.

⁷¹ En 1954 afirmaba K. Marek que la noción de Estado es una de las más difíciles de aquilatar jurídicamente: MAREK, Krystyna, *Identity and cointuinity of States in Public International Law*, Librairie E. Droz, Ginebra, 1954, p. 161.

⁷² Montevideo, 26 de diciembre de 1933, Serie sobre Derecho y Tratados, OEA, núm. 24, disponible en <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-40.html>.

⁷³ RIM, Yehoon, "State Continuity in the Absence of Government: The Underlying Rationale in International Law", *European Journal of International Law*, vol. 32, núm. 2, 2021, pp. 485-505.

⁷⁴ HIGGINS, Rosalyn, *Problems and Process: International Law and how we use it*, Oxford University Press, 1995, p. 39.

⁷⁵ *Cfr.* el Dictamen núm. 1 de la Comisión de Arbitraje de la Conferencia para la Paz en Yugoslavia, *International Law Reports*, vol. 92, 1993, pp. 162-166.

⁷⁶ "States have paramouncy in international law by virtue of their stable and permanent control over territory": CASSESE, Antonio, *International Law*, 2ª ed., Cambridge University Press, Cambridge, 2005, p. 74; "States should have a territory, without territory, there can be no state. The idea of a cyberstate, then —a state without territory, — is difficult to conceive of under the requirements of international law": KLABBERS, Jan, *International Law*, 4ª ed., Cambridge University Press, Cambridge, 2024, p. 74; "El Estado ejerce necesariamente sus poderes jurídicos internacionales sobre un espacio determinado de la superficie terrestre y posee por ello naturaleza de ente territorial. En la práctica ningún Estado se ha formado jurídicamente sin territorio propio (...) Aunque la exigüidad del territorio puede ser un elemento que, junto con otros, impide que un determinado ente sea calificado como Estado soberano": MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando M., *Derecho internacional público. Parte general*, 4ª ed., Trotta, Madrid, 2005, p. 100; "Lo esencial radica en la existencia de un territorio cierto, aunque sea

que la pérdida del territorio de un Estado ya reconocido como tal supone la ineludible pérdida de tal condición? Dicho en otros términos: siendo indudablemente relevante en relación con la creación de Estados⁷⁷, ¿es la Convención de Montevideo igualmente decisiva cuando se trata de determinar su extinción? Esta cuestión, la de la (ir)relevancia de la Convención de Montevideo en relación con la extinción de Estados se revela clave para resolver algunos de los desafíos que enfrentan, en particular, los SIDS⁷⁸. ¿Sigue siendo válida la afirmación de K. Marek de que el Derecho internacional consuetudinario no proporciona ningún criterio definitivo para determinar cuándo un Estado deja de existir?⁷⁹ En lo que aquí interesa, la pregunta cuya respuesta debe abordarse es si, después de la pérdida de alguno de esos elementos (en nuestro caso, la pérdida del territorio), el Estado continúa existiendo⁸⁰.

De los dos enfoques de partida apuntados por la ILA, considero más útil el que aboga por la existencia de una presunción de continuidad del Estado. Esta presunción de continuidad actuaría como un principio jurídico que contrarrestaría la conclusión de que un Estado automáticamente dejaría de existir sin territorio físico. En lugar de abogar por una disolución rápida y potencialmente caótica de un Estado, el Derecho internacional tendería a presumir y favorecer la continuidad, permitiendo así que el Estado en cuestión adapte y redefina sus modalidades de existencia⁸¹. Diferentes argumentos apoyarían esta conclusión.

En primer lugar, parece existir un consenso en torno a la idea de que, en general, la adquisición o pérdida de territorio no interfiere con su continuidad. Al respecto, J. Crawford afirma lo siguiente:

“It is established that acquisition or loss of territory does not itself affect the continuity of the State. This may be so even where the territory acquired or lost is substantially greater in area than the original or remaining State territory. The presumption of continuity is particularly strong where the constitutional system of the State prior to acquisition or loss continues in force”⁸².

reducido, y básicamente estable”: REMIRO BROTONS, Antonio, *et alii*, *Derecho internacional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, p. 99.

⁷⁷ Esta conclusión se ve reforzada por el hecho de que en 1936 el Instituto de Derecho Internacional vinculó estos requisitos, incluido el territorio, con el reconocimiento de un nuevo Estado: *Cfr.* el artículo 1 de la resolución relativa al “Reconocimiento de nuevos Estados y nuevos gobiernos”, disponible en https://www.idi-ii.org/en/sessions/brussels-1936/?post_type=publication.

⁷⁸ LOK, Sarah, *op. cit.*, p. 33.

⁷⁹ MAREK, Krystyna, *op. cit.*, p. 7.

⁸⁰ Esta misma autora afirma que “el hecho de que los cambios territoriales no tengan efecto en la identidad de los Estados conduce a la importante conclusión de que no es el territorio el que determina esa identidad (...) el territorio debe ser excluido como un factor capaz de determinar la identidad de un Estado”: *ibidem*, pp. 21-22. En el mismo sentido, *Vid.*: CRAWFORD, James, *The creation of States in International Law*, 2ª ed., Oxford University Press, Oxford, 2007, p. 673.

⁸¹ En el mismo sentido, *Vid.*, por ejemplo: GLIBOFF, Jonathan, *op. cit.*, p. 1751.

⁸² CRAWFORD, James, *op. cit.*, p. 673.

Desde luego, la conclusión es susceptible de variar cuando se trata de la pérdida de la totalidad del territorio. Y, sin embargo, un segundo argumento a favor de la continuidad también en este caso se deduce del hecho de que es igualmente así en ausencia de otros elementos del Estado. En particular, en ausencia de un gobierno efectivo y estable. Así, la práctica internacional parece confirmar que la ausencia de un gobierno durante un período sustancial no hace que un Estado se extinga automáticamente. Un Estado en tal situación puede ser calificado de “Estado fallido”, pero sigue siendo un Estado a ojos de la sociedad internacional⁸³.

Aboga igualmente por la idea de continuidad el hecho de que la Comunidad Internacional cuenta entre sus sujetos con otras entidades que se han visto desprovistas de su territorio. Los ejemplos típicos, en este sentido, ampliamente analizados, son la Soberana Orden de Malta y la Santa Sede⁸⁴. Así, entre 1870 y 1929, cuando nace el Estado Vaticano, la Santa Sede conservó su personalidad jurídica internacional a pesar de haber perdido la soberanía sobre los Estados Pontificios. Por su parte, la Orden de Malta sigue gozando de subjetividad internacional a pesar de la pérdida de los territorios sobre los que tenían soberanía: las islas de Malta y Rodas⁸⁵.

Sin embargo, si como afirma J. Crawford⁸⁶, el elemento del territorio no es sino la condición que permite al gobierno ejercer sus funciones de manera independiente, será clave determinar de qué modo dicha independencia puede garantizarse aún en ausencia de ese elemento físico. Sin que ello menoscabe, por lo demás, la naturaleza misma del Derecho internacional⁸⁷.

4.2. Continuidad del Estado y derecho a la libre determinación de los pueblos

⁸³ RIM, Yehoon, *op. cit.*, p. 490. Por otra parte, tal y como señala E. Martín Pascual, hasta ahora, “los únicos precedentes hacen referencia al elemento Gobierno cuando este fracasa en su cometido de controlar su territorio y su población. En este sentido, tenemos el ejemplo claro de Somalia, Estado en el que falla el elemento Gobierno, en manos de Naciones Unidas, y cuyo presupuesto de controlar tanto el territorio como a la población queda reducido a una mínima parte del centro de su capital, Mogadiscio. En estos casos, lo habitual es acudir al principio de continuidad y, si hablamos de extinción de un Estado, se vincula con la sucesión de Estados, principio según el cual un nuevo Estado reemplaza al extinto en la responsabilidad de las relaciones internacionales”: MARTÍN PASCUAL, Estela, “Migraciones causadas por la subida del nivel del mar: un reto para el Derecho internacional”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. IX, núm. 2, 2018, p. 7.

⁸⁴ *Vid.* los análisis en párrafos 112-154 del Segundo documento temático de Patrícia Galvão Teles y Juan José Ruda Santolaria (*cit. supra* nota 23).

⁸⁵ CRAWFORD, James, *op. cit.*, p. 231.

⁸⁶ *Ibidem*, p. 52.

⁸⁷ “For international law is, above all, a legal order governing relations between independent States, that is to say, between separate and distinct entities. No international law would be either possible or necessary, without a clear delimitation of its subjects, which together form the international community”: MAREK, Krystyna, *op. cit.*, p. 163. Desde luego, 70 años después, no puede desconocerse la importancia de otros sujetos que, junto con los Estados, justifican la necesidad del Derecho internacional.

Comparto la idea de que cabe considerar la continuidad del Estado, y la forma en que la misma se materializa, consecuencia o expresión del ejercicio del derecho a la libre determinación de los pueblos que habitan en los SIDS. En virtud del derecho a la libre determinación, todos los pueblos tienen el derecho de determinar su estatus político y de perseguir su desarrollo económico, social y cultural⁸⁸. Tradicionalmente, este derecho se ha concebido como uno de los pilares que ha sustentado el proceso de descolonización y, en buena medida, la lucha contra la opresión. Sin embargo, en el contexto del cambio climático, puede transformarse en un principio vital para la adaptación y la supervivencia de los pueblos cuyos territorios pueden desaparecer como consecuencia de la elevación del nivel del mar. Así lo ha mantenido la CDI con ocasión de sus trabajos, considerando que posibilita la preservación de identidades de diversa naturaleza. Entre ellas, las de carácter nacional, cultural o de grupo⁸⁹. También defendieron esta interpretación, por lo demás, algunos Estados durante los debates celebrados en la Sexta Comisión de la AGNU en 2022 y 2023⁹⁰.

Debe tenerse en cuenta que, para los SIDS, la amenaza de perder su territorio no solo es una crisis ambiental y económica, sino también una crisis de identidad y soberanía. En este sentido, el derecho a la libre determinación debería interpretarse también como el derecho a la continuidad del Estado, independientemente de la presencia física de territorio. Este enfoque permitiría a los SIDS mantener su estatus internacional y su capacidad de interactuar en el ámbito global, salvaguardando los intereses e identidad propia. Ahora bien, cabe convenir, junto con McAdam, que el derecho a la autodeterminación no otorga a los pueblos de estos Estados el derecho a reclamar tierras en otros Estados, lo que sin duda menoscabaría otros principios que, como el de integridad territorial⁹¹, revisten una importancia igualmente fundamental en el marco del Derecho internacional contemporáneo.

4.3. Los costes de la no continuidad del Estado como consecuencia de la pérdida del territorio

La desaparición física de Estados como consecuencia de la pérdida de territorio tendría profundas repercusiones en la estructura de la Comunidad Internacional.

En primer lugar, la disminución en el número de Estados debido a la subida del nivel del mar y otros impactos del cambio climático resultaría en una reducción significativa de la diversidad cultural, política y económica que es

⁸⁸ Un análisis reciente de los desarrollos del principio puede verse en: TORROJA MATEU, Helena, *La libre determinación de los pueblos, ¿Un derecho a la independencia para cualquier pueblo?*, Thomson Reuter Aranzadi, Cizur Menor, 2022.

⁸⁹ Cfr. el apartado 163 del Segundo documento temático de Patrícia Galvão Teles y Juan José Ruda Santolaria (*cit. supra* nota 23).

⁹⁰ *Vid. supra* nota 69.

⁹¹ McADAM, Jane, *op. cit.* nota 25, p. 16.

consustancial a la sociedad internacional contemporánea⁹². Esta pérdida de diversidad es especialmente crítica cuando consideramos la relación de corte cosmológico entre algunos de los pueblos y sus tierras, particularmente para las comunidades indígenas y tribales. Por ejemplo, en Tuvalu, la identidad cultural y la cohesión social están profundamente arraigadas en las comunidades indígenas conocidas como *fenua*, que incluyen a los Funafuti, Nanumea, Nanumaga, Nuitao, Nui, Nukulaelae, Vaitupu y Nukufetau⁹³. La pérdida de su territorio no solo amenaza la supervivencia física de estas comunidades, sino que también compromete su estructura social y cultural, erosionando las tradiciones y la historia compartida que son fundamentales para su identidad.

Desde una perspectiva geopolítica, la desaparición de Estados debido a la pérdida de territorio podría alterar significativamente el equilibrio internacional. La reducción en el número de actores estatales modificaría las dinámicas de poder y podría crear vacíos que afectarían la estabilidad regional⁹⁴ y global.

Así, la continuidad del Estado, incluso en ausencia de territorio, no solo es una cuestión de soberanía, sino una estrategia clave para preservar la diversidad y estabilidad de la Comunidad Internacional. Esto requiere un replanteamiento de nuestras nociones tradicionales de Estado y soberanía, la consideración de nuevas formas de reconocimiento y representación para aquellos Estados cuya existencia física está amenazada por estos fenómenos sin precedentes.

5. ALTERNATIVAS A LA EXTINCIÓN: ALGUNAS PROPUESTAS

La CDI, la ILA y la doctrina vienen debatiendo en los últimos años algunas propuestas que, sustentadas en la idea de continuidad, pretenden ofrecer a los Estados que enfrentan su posible extinción como consecuencia de la subida del nivel del mar alternativas que la eviten. Lo que se ofrece a continuación es un análisis de algunas de ellas, que en todo caso deberán adaptarse a las circunstancias propias de cada caso. Debe tenerse en cuenta, además, que el diseño e implementación de estas alternativas deben concebirse en el marco de un proceso que, aun pudiendo desembocar en la pérdida total del territorio de algunos Estados, será paulatino. Esto es, en un primer estadio de ese proceso, estaremos ante Estados cuyos territorios se convertirán en parcial o totalmente inhabitables⁹⁵, pero que no habrán desaparecido todavía. En un segundo mo-

⁹² Tal y como se ha afirmado, “international orders emerge in heterogenous, not unitary, cultural contexts”: REUS-SMIT, Christian, “Cultural diversity and international order”, *International Organization*, vol. 71, núm. 4, 2017, pp. 851-885, p. 881.

⁹³ KITARA, Taulkiei, *et alii*, “Fale Pili: a Tuvaluan perspective on mobility justice”, *Applied Mobilities*, 2024, p. 7.

⁹⁴ MOORE, Liam, “A dysfunctional family: Australia’s relationship with Pacific Island states and climate change”, *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 73, núm. 3, 2024, pp. 286-305.

⁹⁵ En este último caso, el Estado podría llegar a experimentar, antes de la desaparición del territorio, la de otros elementos: la totalidad de su población y el gobierno. En esa situación, este podría se-

mento, partes de los mismos quedarían sumergidas para, finalmente, quizás desaparecer definitivamente. Tal y como ha afirmado la ILA⁹⁶:

“Given that longer-term process, and a focus on the changes ongoing in the course of it, it may be advisable to start the analysis by taking another careful look at the conclusion reached by James Crawford, that ‘there is a strong presumption against the extinction of States once firmly established.’ The implication of this, however, could be more usefully related to the process itself — and changes in circumstances occurring in the course of it — than to its possible end result for those among affected small island and archipelagic States that risk to lose all or at least most of their territory between the middle and the end of this century. Some among the affected States may remain, albeit with much less territory, a lesser resident population and weaker capacity to display the functions of a State. Thus, questions of the attributes of statehood or a new form of international legal personality may emerge and will have to be addressed in the course of that long-term process, ultimately also impacting the legal outcomes. A ‘presumption against the extinction of States once firmly established’ could prove, therefore, highly valuable and relevant in the course of that process, albeit perhaps less so regarding the possible end result for some of the affected States”.

De lo que se trataría, en mi opinión, es de garantizar que, en la medida de lo posible, en cada caso, el horizonte es la preservación del Estado, su continuidad, de tal modo que se le permita ejercer todas o algunas de las funciones y prerrogativas que acompañan la subjetividad estatal: *ius legationis*, *ius contrahendi*, membresía en Organizaciones Internacionales, soberanía sobre sus propios recursos naturales, ejercicio de las competencias personales⁹⁷, presentación de reclamaciones ante órganos internacionales de solución de controversias y reclamación de las reparaciones que correspondan cuando, de acuerdo con el Derecho internacional de la responsabilidad internacional⁹⁸, sea víctima de un perjuicio⁹⁹.

guir cumplimiento con sus funciones como una suerte del gobierno en el exilio. Se trata de una fórmula que la doctrina ha propuesto como solución en los casos a los que se refiere este trabajo. Debe tenerse en cuenta, no obstante, que, hasta ahora, la práctica internacional se refiere a supuestos en los que la continuidad del Estado no está en entredicho: TALMON, Stefan, “Who is a legitimate government in exile? Towards normative criteria for governmental legitimacy in international law”, en GOODWIN-GILL, Guy y TALMON, Stefan (eds.), *The Reality of International Law. Essays in Honour of Ian Brownlie*, Oxford University Press, Oxford, 1999, p. 501.

⁹⁶ *Vid. supra*, nota 65.

⁹⁷ *Cfr.* el apartado 197 del Segundo documento temático de Patrícia Galvão Teles y Juan José Ruda Santolaria (*cit. supra* nota 23).

⁹⁸ Entre nosotros, A. Pigrau Solé ha examinado la posibilidad de una reclamación interestatal por el incumplimiento de las obligaciones impuestas por el Derecho internacional en el ámbito de la lucha contra el cambio climático. Además de los elementos del hecho internacionalmente ilícito y de la cuestión de la reparación, este autor identifica en su trabajo cuatro posibles bases que podrían sustentar aquella jurídicamente: la obligación de reducir emisiones de gases de efecto invernadero o proteger la atmósfera; la obligación de no causar daño ambiental más allá de la jurisdicción nacional; la obligación de proteger los derechos humanos; y la obligación de regular y controlar las actividades llevadas a cabo por las empresas: PIGRAU SOLE, Antoni, *op. cit.*

⁹⁹ S. Lok analiza, precisamente, que el Derecho internacional de la responsabilidad podría servir de base para que estos Estados exigiesen su continuidad: LOK, Sarah, *op. cit.*, pp. 47-55.

Entre las posibilidades debatidas a nivel doctrinal, se examinarán a continuación, en primer lugar, la de la eventual reconstitución de un Estado en el territorio de otro ya existente. Se trata de una alternativa que abre, por lo demás, un debate sobre las dinámicas entre fronteras. En segundo lugar, abordaremos la pregunta de si es el momento de explorar nuevas formas de subjetividad internacional no estatal. Por último, la subjetividad digital emerge como una nueva realidad en el siglo del cambio climático, planteando retos y oportunidades singulares.

5.1. Entre fronteras: las posibilidades de reconstitución de un Estado en el territorio de otro ya existente

El Derecho internacional no prohíbe explícitamente la reconstitución de un Estado dentro de otro Estado existente¹⁰⁰. La reconstitución presupone que el Estado reconstituido adquiere parte del territorio del Estado existente, bien por cesión, bien por compra o alquiler de tierras¹⁰¹. Sin embargo, este proceso no está exento de desafíos legales, políticos y diplomáticos complejos. Si bien el principio de autodeterminación podría respaldar esta idea, siempre y cuando la misma sea reflejo de la voluntad genuina de la población implicada, su aplicación puede resultar igualmente controvertida, especialmente cuando se tienen en cuenta las repercusiones para la integridad territorial del Estado que acoge¹⁰². La mayoría de los Estados priorizan el principio de integridad territorial, lo que encuentra un claro respaldo en el Derecho internacional contemporáneo¹⁰³, tal y como recoge la Carta de las NNUU. Sobre la base de este principio, las fronteras estatales existentes no deberían modificarse sin el acuerdo del Estado en cuestión. Por lo tanto, aunque la reconstitución de un Estado dentro de un Estado existente no esté prohibida *per se*, la aplicación, en la práctica, de esta solución, deberá ser el resultado del equilibrio entre los principios de libre determinación de los pueblos e integridad territorial.

Por otro lado, para que un Estado reconstituido funcione efectivamente como un Estado soberano, necesitará del reconocimiento de la Comunidad Internacional, en particular de otros Estados. Aun siendo el reconocimiento de Estados declarativo, y no constitutivo de tal condición, en términos “prácticos” resulta evidente que un Estado que no fuese en absoluto reconocido terminará siendo inoperante. La obtención de tal reconocimiento a menudo

¹⁰⁰ McADAM, Jane, *op. cit.* nota 7, p. 147.

¹⁰¹ *Vid.* el análisis de STANCIL, Hayley, “Buoying Statehood: The Impact of Rising Sea Levels on Statehood in International Law”, *North Carolina Journal of International Law*, Vol. 49, 2023-2024, pp. 150-151.

¹⁰² *Vid. supra*, epígrafe 4.2.

¹⁰³ Un ejemplo, para D. Bethlehem, del papel central que ha ocupado la geografía en el sistema de Derecho internacional: BETHLEHEM, Daniel, “The end of geography: the changing nature of the international system and the challenge to international law”, *European Journal of International Law*, Vol. 24, núm. 1, 2014, pp. 9-24, p. 13.

depende de negociaciones diplomáticas que a su vez se sustentarán en los intereses políticos de los Estados¹⁰⁴, que pueden ser influenciados por una variedad de factores, incluyendo alianzas estratégicas e intereses económicos. Aunque no hay precedentes de reconstitución de Estados, la práctica internacional sí muestra que la imposición de soluciones en el marco de controversias de carácter territorial es susceptible de generar una mayor inestabilidad y prolongar los conflictos.

Seguramente por todo ello estamos, como ha afirmado McAdam, ante una posibilidad remota desde el punto de vista político¹⁰⁵. Desde el punto de vista del Estado que acoge, estaríamos ante una cesión del territorio que debe en todo caso, para tener consecuencias jurídico internacionales, implicar una cesión de la soberanía sobre ese territorio. Una cesión que, partiendo del *status quo*, ya hemos dicho que no cabe exigir incluso si la existencia del Estado que quiere ser acogido está amenazada.

A diferencia de los supuestos de reconstitución que acaban de analizarse, el Estado al que representa el Gobierno en el exilio sigue existiendo. Su continuidad no está en cuestión y sigue siendo este el sujeto de Derecho internacional¹⁰⁶.

5.2. ¿Es el momento de explorar nuevas formas de subjetividad internacional no estatal?

Durante los debates de la Sexta Comisión a los que se ha hecho referencia aquí, Estados como Croacia, la Federación de Rusia o Filipinas defendieron que también podrían explorarse alternativas “como la creación de regímenes jurídicos *sui generis* de sujetos de derecho internacional sin territorio”¹⁰⁷. Ya se ha repetido aquí que la idea de la continuidad del Estado, que parece estar jurídicamente justificada en el contexto del Derecho internacional contemporáneo, se topará con obstáculos políticos y prácticos cuando trate de materializarse para preservar la estatalidad de los SIDS y otros Estados que puedan, en el futuro, enfrentar un destino semejante.

Ante esta realidad, parece oportuno, en efecto, explorar y proponer nuevas formas de subjetividad no estatal que puedan preservar la identidad y los dere-

¹⁰⁴ Cfr., por ejemplo, el análisis de RYNGAERT, Cedric y SOBRIE, Sven, “Recognition of states: International law or realpolitik? The practice of recognition in the wake of Kosovo, South Ossetia, and Abkhazia”, *Leiden journal of international law*, Vol. 24, núm. 2, pp. 467-490.

¹⁰⁵ McADAM, Jane, *op. cit.* nota 7, p. 147. Tampoco la CDI cree fácil que esta opción “llegue a concretarse en la práctica”: Cfr. el apartado 198 del Segundo documento temático de Patrícia Galvão Teles y Juan José Ruda Santolaria (*cit. supra* nota 23).

¹⁰⁶ TALMON, Stefan, “Who is a legitimate government in exile? Towards normative criteria for governmental legitimacy in international law”, en GOODWIN-GILL, Guy y TALMON, Stefan (eds.), *The Reality of International Law. Essays in Honour of Ian Brownlie*, Oxford University Press, Oxford, 1999, pp. 499-538, p. 501.

¹⁰⁷ Cfr. el apartado 34 del Documento complementario del segundo documento temático (2022), de 19 de febrero de 2024 (*cit. supra*, nota 69).

chos de los Estados afectados. Que la lista de sujetos de Derecho internacional no es un *numerus clausus* es una evidencia que no requiere ulterior explicación¹⁰⁸. En el caso que nos ocupa, estaríamos ante la constatación de que la subjetividad internacional es predicable de comunidades humanas sin que se requiera de un territorio. Los ejemplos con los que contamos —pueblos, pueblos indígenas y tribales y minorías— evidencian, sin embargo, un grado de subjetividad muy limitado. Desde luego, incomparable al que se predica de los Estados. Por otro lado, los desarrollos del Derecho internacional en este ámbito buscan el reconocimiento de “una serie de derechos específicos, de titularidad variable y amplio contenido material, que generan obligaciones para los Estados tanto de resultado como de comportamiento” y que “estarían encaminados a asegurar su autonomía y preservar su identidad cultural diferenciada”¹⁰⁹. Se trata, por lo demás, de un razonamiento aplicable también a las minorías¹¹⁰, que creo extensible a nuestro objeto de estudio. Por ello, esas nuevas formas de organización a las que se hace hacer referencia aquí deberían permitir a las comunidades que habitan el territorio de los Estados que están en riesgo de desaparecer mantener, no solo, como ya se ha indicado, el ejercicio del mayor número posible de las funciones que corresponden a los Estados, sino también su cohesión, capacidad de autogobierno e identidad cultural.

Las tecnologías digitales ofrecen, en efecto, herramientas potenciales para apoyar estas nuevas formas de subjetividad. Esta cuestión se explora a continuación.

5.3. La subjetividad digital: nuevas fronteras en el siglo del cambio climático

Basta recordar la cita de J. Klabbers para confirmar que buena parte de la doctrina la descarta¹¹¹ o al menos se muestra escéptica ante la idea de un Estado digital¹¹². Sin embargo, el impacto de lo virtual en el mantenimiento

¹⁰⁸ “In the past, when international law was viewed as regulating solely inter-state relations, states were the only subjects of international law. Departure from this exclusively state-centric model of the international legal system in the course of the years — thus recognising the changes in the dynamic of the international legal system — has also resulted in the widening of the group of entities labelled as international law subjects”: ACQUAVIVA, Guido, “Subjects of international law: A power-based analysis”, *Vanderbilt Journal of Transnational Law.*, Vol. 38, 2005, pp. 345-357, p. 346.

¹⁰⁹ Así lo afirma respecto de los pueblos indígenas: OLIVA MARTÍNEZ, Daniel, “Acerca de la protección de la diversidad cultural y los derechos de los pueblos indígenas en el derecho internacional II”, *Revue québécoise de droit international*, Vol. 21, núm. 2, 2008, pp. 267-316, p. 267.

¹¹⁰ OTERO GARCÍA-CASTRILLÓN, Carmen, “Prólogo” en LÓPEZ MARTÍN, Ana Gema y OTERO GARCÍA-CASTRILLÓN, Carmen (dirs.), *Las minorías en el contexto actual. Una aproximación a su marco jurídico internacional*, Dykinson, Madrid, 2020, p. 10.

¹¹¹ *Vid. supra* nota 77.

¹¹² BILKOVA, Veronika, *op. cit.*, p. 40. No faltan, sin embargo, defensores de la necesidad de apostar por soluciones imaginativas: GREEN, Alex, “Towards an Impossible Polis: Legal Imagination and State Continuity”, *Völkerrechtsblog*. International law and international legal thought, publicado el 20 de septiembre de 2023, disponible en <https://voelkerrechtsblog.org/towards-an-impossible-polis-legal-imagination-and-state-continuity/>.

de la identidad de grupos o comunidades que pueden perder su territorio o dispersarse como consecuencia del cambio climático es significativo. A medida que estas comunidades enfrentan la amenaza de la pérdida de su hogar debido al aumento del nivel del mar, fenómenos climáticos extremos u otras consecuencias ambientales, el uso de herramientas virtuales se convierte en un instrumento crucial para preservar su identidad cultural, tradiciones y vínculos sociales. Por otro lado, la idea de la soberanía digital cuestiona la certeza de que haya que conservar el territorio para mantener la estatalidad.

Las plataformas en línea proporcionan, en efecto, un espacio para que estas comunidades mantengan conexiones con sus raíces culturales, compartan historias y conocimientos tradicionales, y fortalezcan sus lazos comunitarios, incluso cuando se ven obligadas a dispersarse físicamente. A través de redes sociales, sitios web comunitarios y aplicaciones de comunicación, los miembros pueden mantenerse conectados, compartir experiencias y colaborar en la preservación de su patrimonio cultural.

La Comunidad Internacional ya cuenta con algunos ejemplos en este sentido. Además de la propuesta de Tuvalu¹¹³, pueden citarse como ejemplo modelos menos ambiciosos, como el de la gobernanza electrónica de Estonia¹¹⁴, que incluye, entre otras cosas, una residencia digital¹¹⁵, servicios bancarios, la posibilidad de ejercer digitalmente el derecho al voto y embajadas digitales. Aunque conserva el territorio, esto convierte a Estonia, en opinión de algunos autores, en el primer Estado digital¹¹⁶. Se ha apuntado que las razones que han movido a este país a consolidar su independencia digital tienen que ver, de un lado, con su voluntad de poder seguir operando digitalmente como un Estado independiente ante la eventualidad de una ocupación¹¹⁷ y, de otro, con su intención de redefinirse y distanciarse de su pasado ruso¹¹⁸. También la CDI ha afirmado que cuando se analiza la cuestión de la elevación del nivel del mar, entre las cuestiones que requieren atención está la de la “utilización de eventuales mecanismos o formas de ‘gobierno digital’”¹¹⁹.

6. ALGUNAS CONCLUSIONES

En el contexto actual del cambio climático, uno de los desafíos más significativos y urgentes que enfrentan algunos Estados, particularmente los SIDS,

¹¹³ *Vid. supra*, epígrafe 2.3.

¹¹⁴ Puede consultarse en <https://e-estonia.com/>

¹¹⁵ <https://e-estonia.com/solutions/e-identity/e-residency/>. *Vid.* al respecto: KOTKA, Taavi, VARGAS ALVÁREZ DEL CASTILLO, Carlos Iván y KORJUS, Kaspar, “Estonian e-Residency: Redefining the nation-state in the digital era”, *University of Oxford Cyber Studies Programme working paper*, núm. 3, 2015.

¹¹⁶ GLIBOFF, Jonathan, *op. cit.*, p. 1751.

¹¹⁷ *Ibidem*.

¹¹⁸ LUPOVICI, Amir, “Ontological security, cyber technology, and states’ responses”, *European Journal of International Relations*, vol. 29, núm. 1, 2013, pp. 153-178, p. 167.

¹¹⁹ *Cfr.* el apartado 164 del Segundo documento temático de Patrícia Galvão Teles y Juan José Ruda Santolaria (*cit. supra* nota 23).

es la amenaza existencial de la pérdida de territorio debido a la elevación del nivel del mar. Este fenómeno plantea preguntas sobre la continuidad del Estado cuando el territorio físico puede volverse inhabitable o desaparecer completamente. Estas cuestiones se han abordado en este trabajo desde un punto de vista jurídico. Sin embargo, estamos también ante una cuestión que cabe analizar en términos de justicia material.

Aquellos Estados que, como los SIDS, están desproporcionadamente afectados por el cambio climático, sin haber contribuido significativamente a su causa¹²⁰, no deberían quedar en una situación de vulnerabilidad extrema o, incluso, desaparecer completamente del mapa internacional. Estos Estados, que han emitido una cantidad mínima de gases de efecto invernadero comparada con los países más industrializados, enfrentan ahora las consecuencias más severas, lo que plantea, como se ha dicho, problemas no solo jurídicos, sino también éticos. Desde una perspectiva de equidad, debería apostarse por la continuidad del Estado, en términos de reconocimiento legal y político, independientemente de la desaparición física del territorio. Esto implicaría la necesidad de adaptar y desarrollar el Derecho internacional, sus normas y principios, con el objeto de fundamentar dicha continuidad.

La preservación del Estado no solo protege la soberanía y la identidad nacional de las poblaciones afectadas, sino que también asegura que continúen teniendo voz en la gestión y mitigación del cambio climático global. Además, permitirá que sigan reclamando reparaciones o compensaciones internacionales por los daños sufridos, que son, como se ha dicho, desproporcionadamente grandes en comparación con su contribución al problema global. Se ha defendido aquí que la presunción de continuidad del Estado debe jugar ahora a favor de estos Estados, que gozan, por lo demás, de acuerdo con el artículo III de la Convención de Montevideo, del derecho a proveer por su conservación y a preservar su propia existencia¹²¹. Esta presunción de continuidad debe, además, facilitar una transición ordenada hacia nuevas formas de organización estatal o territorial cuando las circunstancias lo requieren.

El desafío para la Comunidad Internacional será desarrollar y aplicar un marco que no solo reconozca esta realidad, sino que también ofrezca esta y otras soluciones prácticas y justas para los afectados. Este enfoque no solo es crucial para la supervivencia de los Estados amenazados, sino también para la integridad del sistema internacional basado en la equidad y la justicia global.

¹²⁰ Tal y como se ha dicho, estos Estados representan una pequeña fracción de la población del mundo. Sin embargo, soportan una carga desproporcionada de los efectos adversos del cambio climático: STEWART, Melissa, "Cascading Consequences of Sinking States", *Stanford Journal of International Law*, vol. 59, 2023, vol. 59, pp. 131-186, p. 167.

¹²¹ Cfr. el apartado 157 del Segundo documento temático de Patrícia Galvão Teles y Juan José Ruda Santolaria (*cit. supra* nota 23).

