

## PRESENTACIÓN

### **CAMBIO CLIMÁTICO Y APATRIDIA: UNA VISIÓN GENERAL<sup>1</sup>**

Presentada por el  
Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)

con el apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Consejo Noruego para  
Refugiados (NRC)

para la 6ta sesión del Grupo de Trabajo Especial sobre la Cooperación a Largo Plazo (GTE-CLP) según la  
Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)  
1 al 12 de junio de 2009, Bonn, Alemania

*Esta nota se relaciona con la implementación del párrafo 1 (c) del Plan de Acción de Bali y solicita a los negociadores de la CMNUCC garantizar, en seguimiento del Protocolo, el reconocimiento de la necesidad de una acción temprana para prevenir la apatridia, como se explica a continuación, y permitir que la financiación para la adaptación de tales acciones tempranas esté disponible.*

El ‘hundimiento de los Estados insulares’ presenta uno de los panoramas más dramáticos del impacto del cambio climático. En el futuro la población total de los Estados a nivel del mar como las Maldivas, Tuvalu, Kiribati y las Islas Marshall podría estar obligada a dejar su propio país como resultado del cambio climático. Además, la existencia como tal de sus Estados podría estar amenazada. Poblaciones enteras de los Estados afectados podrían convertirse en apátridas.

El artículo 1 de la *Convención de 1954 sobre el Estatuto de los Apátridas* define el término apátrida como “toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación”. Si un Estado dejara de existir, la ciudadanía de ese Estado cesaría, pues no existiría un Estado del cual una persona podría ser nacional.<sup>1</sup> La cuestión es entonces el grado en el cual el cambio climático podría afectar la condición de Estado.

Aunque no hay una definición internacionalmente concertada sobre qué constituye un Estado, en la actual doctrina se ha llegado al acuerdo de que debe existir un territorio habitado por una población permanente bajo el control de un gobierno efectivo. Además, la independencia ha sido citada por los teóricos como un criterio central en la constitución de un Estado. Los criterios no son absolutos y además se aplican con menor rigidez una vez que un Estado se ha constituido. El exilio temporal de un gobierno incluso por un extenso período no llevaría necesariamente a la extinción del Estado. No hay precedentes de la pérdida del entero territorio o del exilio de toda la población; presumiblemente la condición de Estado no cesaría si tal pérdida o exilio fuese temporal. Sin embargo, si tal situación fuera permanente la consecuencia sería que la condición de Estado podría ser cuestionada.<sup>2</sup>

---

*Traducción realizada por la Unidad Legal Regional del Bureau de las Américas*

<sup>1</sup> Esta nota es una descripción resumida de una nota más extensa sobre el cambio climático y la apatridia preparada por el ACNUR conforme a su mandato de prevenir y reducir la apatridia y de proteger a los apátridas. Información más detallada puede ser obtenida entrando en contacto con el ACNUR a través de [park@unhcr.org](mailto:park@unhcr.org)

Si el territorio total de un Estado se sumergiera de forma definitiva, inevitablemente no podría haber una población permanente vinculada a éste o un gobierno que lo controle. La pérdida de todo el territorio se ha citado frecuentemente como un posible motivo para la pérdida de la condición de Estado. Sin embargo, parece poco probable que esto ocurra antes del final del siglo, incluso con el creciente ritmo en el aumento de los niveles del mar anunciado recientemente por los científicos.<sup>3</sup>

Una amenaza a la condición de Estado puede, no obstante, surgir mucho antes. Se proyecta que el número y la severidad de eventos extremos tales como tormentas e inundaciones aumentarán considerablemente. Se presume la pérdida masiva de agua dulce y de tierra de labrantío debido a la contaminación y la filtración. Además, se prevé la destrucción de la fuente de recursos económicos debido a la erosión, y al daño a los corales y las zonas de pesca debido al aumento de los niveles del mar y al calentamiento global. El Grupo Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) ha señalado que “el rápido aumento del nivel del mar que inunda las islas y las zonas costeras podría restringir las posibilidades de adaptación, limitado las opciones potenciales de migración”.<sup>4</sup> También ha confirmado que el aumento de los niveles del mar es inevitable.<sup>5</sup>

Los Estados insulares a nivel del mar probablemente serían completamente inhabitables mucho antes de su total hundimiento, causando que poblaciones enteras y gobiernos tengan que desplazarse al exterior. A menos que el territorio pudiera ser protegido o que otros Estados cedieran territorios, el exilio de la población y los gobiernos sería probablemente permanente. La población y los gobiernos dependerían por completo del estatus que el Estado anfitrión estaría dispuesto a conceder. La independencia del gobierno podría entonces ser cuestionada. El mismo IPCC ha hecho notar la amenaza a la soberanía de los Estados insulares a nivel del mar que podrían ser afectados.<sup>6</sup>

Si la condición de Estado cesara, su población se convertiría en apátrida. La desaparición de un Estado debido a la pérdida del territorio o al exilio permanente de la población o del gobierno no tiene precedente. La comunidad internacional podría convenir que los Estados afectados continúen existiendo a pesar de lo anterior. Sin embargo, incluso en tal caso los gobiernos de los Estados afectados harían frente a muchas restricciones en la práctica<sup>7</sup> y sus poblaciones podrían encontrarse en una situación similar, si no igual, a la de cesación de la condición de Estado. La población podría ser considerada así apátrida de hecho.<sup>8</sup>

En la medida que la apatridia es previsible, los esfuerzos deben centrarse en evitar que se presente. El principio de prevención de la apatridia es reconocido en el derecho internacional como corolario del derecho a una nacionalidad. Ambos se han reiterado en numerosos instrumentos internacionales y regionales de los derechos humanos.<sup>9</sup> Igualmente, los instrumentos específicos tratan la prevención y la reducción de la apatridia, incluyendo entre otros la *Convención para reducir los casos de apatridia de 1961* (de aquí en adelante *Convención de 1961*).<sup>10</sup> Además, la Asamblea General en 1996 confió al ACNUR el mandato global de ocuparse de la prevención y reducción de la apatridia así como de la protección de los apátridas.<sup>11</sup>

Para prevenir la apatridia en el contexto de los Estados insulares a nivel del mar, una opción sería que fuera cedido al Estado afectado un territorio en otra parte para garantizar la continuidad de su existencia. Si otros Estados acordaran que éste es el mismo Estado, la apatridia no se presentaría. La unión con otro Estado sería otra opción. En tal caso, la *Convención de 1961* y el *Proyecto de artículos sobre la nacionalidad de las personas naturales en relación con la sucesión de Estados* proporcionarían salvaguardas específicas para prevenir la apatridia.<sup>12</sup> Por otro lado, la adquisición de la nacionalidad de otro Estado tendría que ser prevista. Debido a que los instrumentos existentes no proporcionan la orientación concreta para tal caso, se requerirían acuerdos sobre esta situación específica.

Idealmente, los acuerdos globales multilaterales proporcionarían el lugar y la base jurídica que permitirían a tales poblaciones poder moverse a otra parte y tener su estatuto. Para prevenir la apatridia temporal debería ser prevista antes de la disolución del Estado afectado la adquisición de una nacionalidad efectiva.

La doble nacionalidad debería por lo tanto ser permitida por lo menos por un período transitorio. Igualmente, puede requerirse una dispensa de los requisitos formales para la renuncia o la adquisición de la nacionalidad, que podrían ser difíciles de satisfacer por las poblaciones afectadas. Tales acuerdos deberían prever entre otras cosas el derecho de residencia, las obligaciones militares, el servicio de salud, las pensiones y otros beneficios de seguridad social. También tendrían que ser considerados los ciudadanos de los Estados afectados que pudieran haber sido desplazados previamente, posiblemente a terceros Estados que no son parte del acuerdo. Igualmente, se deben adoptar disposiciones para garantizar que cualquier reasentamiento sea ambiental, social y económicamente viable y sostenible a largo plazo. Además, el principio de unidad familiar debe ser considerado y tomado en cuenta para permitir que las poblaciones afectadas protejan su identidad como pueblo, incluyendo su lengua, cultura, historia y tradiciones.

La introducción temprana de medidas educativas y de otro tipo para prepararse para tal desplazamiento, como planes de migración laboral, podría servir no sólo para aumentar la capacidad de superar las dificultades y la habilidad de adaptarse en el país de acogida, sino también proporciona otros recursos y refuerza la capacidad de la población que se queda en las islas de superar la crisis. Aunque la relocalización completa de toda la población fuera una medida de último recurso, la preparación previa podría ayudar también a evitar una catástrofe humanitaria promoviendo los movimientos ordenados de poblaciones afectadas y aumentando la viabilidad del traslado.

Tales acuerdos serían elaborados idealmente con base en la participación efectiva de la población así como de los gobiernos de los Estados insulares afectados. Otros Estados interesados y las organizaciones y agencias relevantes podrían involucrarse como socios, tomando en debida cuenta las relaciones existentes con otros Estados.

Con este objetivo, sería requerido el reconocimiento, entre otros, en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), de que tal desplazamiento externo será inevitable y dicha apatridia puede surgir como consecuencia del cambio climático, particularmente en el caso de los Estados insulares a nivel del mar. La financiación debe estar disponible en un primer momento para preparar la prevención de la apatridia y para el desplazamiento y/o migración como medida posible de adaptación.

Debido a su mandato de ocuparse de las acciones preventivas relacionadas con la apatridia, el ACNUR estaría honrado de apoyar los esfuerzos de los Estados para crear las soluciones apropiadas para las poblaciones potencialmente afectadas, en asociación con otros actores.

## Notas finales

<sup>1</sup> Esto también fue confirmado por la Comisión de Derecho Internacional: “[c]uando un Estado desaparece por disolución, su nacionalidad desaparece también”, Comisión de Derecho Internacional, *Proyecto de artículos sobre la nacionalidad de las personas naturales en relación con la sucesión de Estados (con comentarios)*, 3 de abril de 1999. Suplemento No. 10 (A/54/10), ACNUR Refworld, Comentario (1) a artículo 23, ver en inglés <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4512b6dd4.html> (publicado el 16 de septiembre de 2008)

<sup>2</sup> Ver entre otros Ian Brownlie, *Principios de derecho internacional público*, sexta edición, Oxford: Editorial Oxford University Press, 2003, págs.64, 70-79, 86-88, 105-107, 117-118; James Crawford, *La creación de Estados en el derecho internacional*, segunda edición, Oxford: Editorial Oxford University Press, 2006, págs.3-74; Malcolm N. Shaw, *Derecho internacional*, sexta edición, Cambridge: Editorial Cambridge University Press, 2008, págs.211-214; Peter Malanczuk, *Akehurst's Modern Introduction to International Law*, séptima edición revisada, Londres, Nueva York: Routledge, 1997, reimpresso en 1998, págs. 75-79, 88, 152-154. En ausencia de una definición internacionalmente convenida por un tratado o por el derecho consuetudinario, aquí se ha recurrido a la doctrina de publicistas como una fuente subsidiaria de derecho internacional de acuerdo con el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.

<sup>3</sup> En el contexto del Congreso científico internacional sobre el cambio climático, llevado a cabo en marzo de 2009 en Copenhague, los científicos resaltaron que probablemente el aumento del nivel del mar en 2100 podría ser de un metro o más, y era poco probable que sea inferior a los 0.5 mts, ver entre otros Climate Secretariat, Universidad de Copenhague, “*Rising sea levels set to have major impacts around the world*”, 10 de marzo de 2009, en inglés en [http://climatecongress.ku.dk/newsroom/rising\\_sealevels/](http://climatecongress.ku.dk/newsroom/rising_sealevels/) (publicado el 18 de marzo de 2009).

<sup>4</sup> Grupo Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC), *Cambio climático 2007*, Cuarto Informe de Evaluación, Informe del Grupo de Trabajo II “Impacto, adaptación y vulnerabilidad”, pág.733, ver en inglés <http://www.ipcc.ch/ipccreports/ar4-wg2.htm> (publicado el 18 de septiembre de 2008). El IPCC es una organización científica intergubernamental establecida en 1988 por la Organización Meteorológica Mundial (OMM) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) para ofrecer una fuente confiable de información sobre los cambios climáticos a los responsables de la toma de decisiones y a otros interesados en los cambios climáticos.

<sup>5</sup> *Ibidem*, pág.317.

<sup>6</sup> *Ibid.*, pág.736

<sup>7</sup> Ver Brownlie, arriba págs.64, 86-88, Crawford, arriba págs.26-28, 93, Malanczuk, arriba pág.84.

<sup>8</sup> No hay una definición aceptada universalmente de apatridia de hecho. Ha sido referida en diversos instrumentos así como por publicistas. El Acta final de la *Convención para reducir los casos de apatridia de 1961* indica que “los apátridas de hecho sean tratados en la medida de lo posible como apátridas de derecho a fin de que puedan adquirir una nacionalidad efectiva”, señalando así que la ausencia de la nacionalidad efectiva sería considerada como forma de apatridia de hecho. Ver también la *Convención del Consejo de Europa sobre la prevención de los casos de apatridia en relación con la sucesión de Estados*, Estrasburgo, 19.V.2006, Consejo de Europa, series de tratados, No. 200, Informe explicativo, artículo 3 Prevención de la apatridia, párrafo 16. “La sucesión de Estados bien puede crear situaciones de apatridia de hecho donde las personas tienen la nacionalidad de uno de los Estados concernidos pero no pueden beneficiarse de la protección de ese Estado”.

<sup>9</sup> El artículo 15 de la *Declaración Universal Derechos Humanos* de 1948 de señala que “[t]oda persona tiene derecho a una nacionalidad. A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad”. El derecho a una nacionalidad se reitera también, entre otros, en el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* de 1966, y la *Convención sobre los Derechos del Niño* de 1989, así como en la *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y Miembros de su Familia* de 1990, aunque la redacción varía. La *Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* de 1979, la *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial* de 1965 y la *Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada* de 1957 también contienen provisiones relevantes. A nivel regional, ver la *Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño* 1990, el *Convenio sobre los Derechos del Niño en el Islam* de 2005, la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre* de 1948, la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* de 1969 y de la *Convención Europea sobre Nacionalidad* de 1997. El principio de prevención de la apatridia se reitera en muchos de los anteriores instrumentos. Además, ambos principios han sido reiterados muchas veces por la Asamblea General, el Consejo de los Derechos Humanos y la Comisión de Derecho Internacional.

---

<sup>10</sup> Otros instrumentos incluyen entre otros el *Proyecto de artículos sobre la nacionalidad de las personas naturales en relación con la sucesión de Estados* y a nivel regional el *Convenio del Consejo de Europa sobre la prevención de los casos de apatridia en relación con la sucesión de Estados de 2006*.

<sup>11</sup> Resolución GA/RES/50/152, del 9 de febrero de 1996, párr.14-15 de la Asamblea General. Este mandato es adicional a su mandato anterior de emprender las funciones previstas bajo el artículo 11 de la Convención de 1961 otorgada primero en 1974 y en seguida ampliada con las resoluciones GA/RES/3274 (XXIX), del 10 de diciembre de 1974 y GA/RES/31/36, del 30 de noviembre de 1976.

<sup>12</sup> La Convención de 1961 en el artículo 10 señala que en ausencia de un tratado que garantice que ninguna persona se convertirá en apátrida el Estado contratante al que se haya cedido un territorio concederá su nacionalidad a las personas que de otro modo se convertirían en apátridas. El *Proyecto de artículos sobre la nacionalidad de las personas naturales en relación con la sucesión de Estados* es también pertinente. El artículo 21 prescribe que la ciudadanía se debería ampliar automáticamente a todos los ciudadanos del Estado insular precedente. Igualmente, los residentes habituales que pudieron haberse ido debido al cambio climático deben tener derecho a la opción de obtener el mismo estatus en el Estado sucesor incluyendo los derechos adquiridos; ver el comentario (3) a dicho artículo. La Comisión de Derecho Internacional observó que el artículo 21 en su opinión incorporó una norma de derecho internacional consuetudinario; ver el comentario (6) del artículo precedente.