

Elección y necesidad: restablecerse en el Ártico y en el Pacífico Sur

Robin Bronen

Una reubicación –por medio de la cual se reconstruyeran los medios de vida, las viviendas e infraestructuras públicas en otro lugar– sería la mejor respuesta de adaptación para las comunidades cuya actual ubicación se convierte en un lugar inhabitable o es vulnerable a futuras amenazas inducidas por el cambio climático.

La erosión, las inundaciones y la subida del nivel del mar amenazan las vidas, los hogares, la salud y los medios de subsistencia básicos de las poblaciones humanas que actualmente habitan en el Ártico y en pequeñas islas de los océanos tropicales y subtropicales. Las altas temperaturas debidas al calentamiento global están provocando la pérdida de barreras naturales para las comunidades costeras contra las marejadas, la erosión y las inundaciones. El grosor y la extensión de la capa de hielo del océano Ártico están decreciendo, lo que hace que se retrase la helada de los mares de Bering y Chukchi. Cerca de la orilla, el témpano de hielo constituye históricamente una barrera protectora natural para

las comunidades costeras pero el retraso en la helada de los mares árticos está dejando a estas comunidades costeras del norte de Alaska expuestas a las tormentas de otoño mientras que la pérdida de hielo del océano Ártico junto al deshielo del permafrost están provocando graves erosiones y temporales.

En los océanos tropicales y subtropicales, los arrecifes de coral y los manglares protegen a las comunidades costeras de los fenómenos atmosféricos extremos y de los temporales pero los arrecifes de coral han ido muriendo o degradándose de forma drástica a lo largo de los últimos 20 o 50 años y seguirán haciéndolo a medida que aumenten las temperaturas.

La subida del nivel del mar también contribuirá a que se produzcan inundaciones, marejadas, erosión y la salinización de la tierra y del agua.

El cambio climático y la movilidad

Por culpa de estos diversos cambios medioambientales provocados por el clima, tanto los individuos como las comunidades se acabarán desplazando. Los detonantes del desplazamiento relacionados con el cambio climático se clasifican en tres categorías: los fenómenos atmosféricos extremos, como huracanes; el agotamiento de los servicios que ofrece el ecosistema debido a los cambios medioambientales de evolución lenta; y la combinación de repetidos fenómenos atmosféricos extremos y cambios medioambientales de evolución lenta que son exacerbados por estos fenómenos atmosféricos extremos. Cada uno de estos detonantes dará lugar a distintos patrones de migración humana, que variarán dependiendo de la duración del período de migración y de la demografía del movimiento de la población. Tendrá lugar una reubicación de comunidades enteras cuando las tierras en las que viven dejen de ser habitables y las estrategias de reducción del riesgo de desastres no puedan proteger a sus poblaciones. El Consejo Tradicional de Newtok en Alaska y una ONG de las islas Carteret en Papúa Nueva Guinea –comunidades conectadas por el océano Pacífico– ya están movilizando a sus comunidades para que se trasladen a otros lugares.

Newtok, en el oeste de Alaska, es un pueblo esquimal Yup'ik situado cerca del mar de Bering, en el que aproximadamente 400 habitantes residen en unas 60 viviendas. El río Ninglick bordea Newtok por el Sur. No hay carreteras que comuniquen a la comunidad con el exterior. Una combinación de fenómenos atmosféricos extremos que ha provocado el deshielo del permafrost y un descenso de la capa de hielo en el océano Ártico está acelerando la erosión haciendo que el río Ninglick se acerque al pueblo.

Entre 1989 y 2006 tuvieron lugar dos fenómenos atmosféricos extremos. Estas tormentas anegaron el sistema de suministro de agua del pueblo repetidamente, provocaron que las aguas residuales se esparcieran por toda la comunidad y motivaron que los habitantes se desplazaran de sus hogares y que las reservas de alimentos de subsistencia acabaran destruidas, además de provocar cortes en los suministros básicos. Entre las infraestructuras públicas que fueron significativamente dañadas o destruidas se encontraban el vertedero del pueblo, la pasarela para barcas, las instalaciones

de tratamiento de aguas residuales y las de almacenamiento de combustible. El desembarco de barcas –que permitía la entrega de la mayoría de los suministros y del combustible para la calefacción – ya no existe, lo que ha provocado una crisis de combustible. El agua salada está afectando al agua potable. El Estado de Alaska gastó aproximadamente 1,5 millones de dólares en el control de la erosión entre 1983 y 1989. A pesar de estos esfuerzos, se prevé que la erosión asociada al desplazamiento del río Ninglick alcanzará a la escuela, la infraestructura más grande de la comunidad, en 2017.

En 1994 el Consejo Tradicional de Newtok (NTC, por sus siglas en inglés) analizó posibles lugares de reubicación con el fin de iniciar un proceso de planificación para reubicar al pueblo. Después de que los habitantes de Newtok votaran por reubicarse en la isla Nelson nueve millas al sur, el NTC consiguió el título de propiedad de un lugar de reubicación preferente –al que llamaron Mertarvik– mediante la negociación de un acuerdo de intercambio de tierras con el Servicio Federal de Pesca y Vida Silvestre de Estados Unidos. El grupo de planificación Newtok Planning Group se creó en 2006 para coordinar los esfuerzos para la reubicación y el NTC aprobó por unanimidad un conjunto de principios rectores basados en el modo de vida de los Yup'ik para dirigir la reubicación a Mertarvik. Entre ellos se incluían los siguientes:

- Seguir siendo una comunidad única y distinta: nuestra propia comunidad.
- Tomar decisiones de manera abierta y como comunidad y pedir a los mayores que nos orienten.
- Construir un futuro sano para nuestros jóvenes.
- Nuestras opiniones son lo primero: tenemos la primera y la última palabra a la hora de tomar decisiones y de definir nuestras prioridades.
- El desarrollo debería: reflejar nuestras tradiciones culturales; nutrir nuestro bienestar físico y espiritual; respetar y mejorar el medio ambiente; ser diseñado mediante aportaciones locales desde el principio hasta el final; ser asequible para nuestro pueblo; contratar a los miembros de la comunidad primero; utilizar en primer lugar lo que tenemos y hacer un uso inteligente de los fondos disponibles.

En 2009 se iniciaron las obras en el lugar de reubicación y, desde entonces, estos principios

marzo 2014

rectores rigieron cada uno de los aspectos de dicho proceso.¹

Las islas Carteret, que comprenden siete atolones, se encuentran dentro de la jurisdicción del Gobierno autónomo de Bougainville en la zona este de Papúa Nueva Guinea. Igual que ocurrió en Newtok, la erosión ha amenazado a las islas Carteret durante décadas. A pesar de la construcción de escolleras y de la plantación de mangles para protegerse del mar, más del 50% de sus tierras han sufrido erosión desde 1994. Las “mareas reales” inundan las tierras y hacen que se creen ciénagas donde proliferan los mosquitos que transmiten la malaria. Zonas que antes constituían huertos ahora se encuentran bajo el agua, lo que desemboca en una escasez de alimentos. La intrusión salina está destruyendo el suministro de agua potable.

El Consejo de Ancianos de las islas Carteret creó en septiembre de 2007, una ONG llamada Tulele Peisa (“Surcamos las olas por nuestra cuenta”). Tulele Peisa desarrolló el Proyecto Integrado de Reubicación de las islas Carteret (CIRP, por sus siglas en inglés) un modelo de reubicación dirigido por la comunidad para coordinar la reubicación voluntaria de las islas Carteret a la isla de Bougainville, situada a 100 km hacia el noreste. El primer grupo de isleños empezó a reubicarse en 2009 en Tinputz –en la isla de Bougainville– en tierras que les fueron adjudicadas por la Iglesia Católica. El emplazamiento del lugar de reubicación resulta de vital importancia ya que Tulele Peisa quiere asegurarse de que hay suficientes tierras para las familias de las islas Carteret con el fin de que éstas sean económicamente autosuficientes y dispongan de los recursos alimenticios necesarios. Mantener el acceso a sus tradicionales tierras pesqueras también es importante para que la gente pueda seguir contando con esta fuente de alimentación aun cuando ya no residan en las islas Carteret. Trabajar con las comunidades de acogida –que son cultural, política y socialmente diferentes de las de las islas Carteret– ha sido un componente crítico del programa de reubicación. Por tanto el CIRP intenta asegurarse de que las comunidades de acogida se beneficiarán de la reubicación a través de una mejora en las instalaciones sanitarias y en las escuelas.



Stanley Tom de Newtok, Alaska, explica la reubicación de Newtok a Sally Tiwari durante una visita al lugar de reubicación de las Islas Carteret, septiembre de 2012.

De la protección a la reubicación

Se podría discutir si el deber de proteger se extiende a la responsabilidad de implementar estrategias de adaptación. Las comunidades necesitan una continua sucesión de dichas estrategias y la capacidad para responder de forma dinámica –de la protección en el lugar de residencia a la reubicación de la comunidad– con el fin de adaptarse a los cambios medioambientales provocados por el cambio climático. La mitigación de los desastres y de los peligros son componentes de vital importancia para evaluar las vulnerabilidades y para desarrollar estrategias de paliación de desastres mediante las que sea posible la protección en el lugar de residencia. Al contrario que las reubicaciones ordenadas por el Gobierno en relación a proyectos de desarrollo de las infraestructuras, que son el detonante de los desplazamientos de la población, no existen mecanismos o criterios regulados para determinar si las poblaciones necesitan ser reubicadas por culpa de los cambios medioambientales y en qué momento deber hacerse. Y actualmente no existe ningún método para determinar si la comunidad ya no puede seguir siendo protegida en su lugar de residencia y debe ser reubicada ni tampoco cuándo debe hacerse.

Se pueden utilizar indicadores socioecológicos para evaluar la vulnerabilidad y para guiar el diseño de las estrategias de adaptación para las comunidades y las agencias gubernamentales con el fin de establecer una transición de la protección desde el lugar en el que se encuentran a una reubicación de la comunidad. En Alaska las agencias gubernamentales han propuesto el uso de los siguientes indicadores: (1) peligro para la vida o la seguridad durante tormentas

o inundaciones; (2) pérdida de infraestructuras de vital importancia; (3) amenazas contra la salud pública; y (4) pérdida del 10% o más de las viviendas. Entre los factores ecológicos se incluirían, por ejemplo, las tasas de erosión y de aumento del nivel del mar, y la pérdida de agua potable por culpa de la salinización. Los fenómenos atmosféricos extremos que causan desplazamientos de población masivos no constituyen un indicador apropiado para evaluar si la gente debería ser reubicada. Después de que se produzca un fenómeno atmosférico extremo, la mayoría de las personas desearán regresar a sus hogares y así lo harán a menos que la tierra en la que vivían ya no exista. Las comunidades que han decidido que la reubicación es la única estrategia de adaptación factible necesitarán un marco gubernamental que autorice el gasto de unos fondos específicamente destinados a la reubicación.

Estas consideraciones respaldan la creación de un marco gubernamental adaptativo que pueda responder de forma dinámica a las necesidades de las comunidades en la medida en que el cambio climático afecte a la habitabilidad de una zona y a la seguridad de sus residentes. Un marco de derechos humanos resulta de vital importancia para el diseño y la implementación de este marco gubernamental para garantizar que la reubicación sólo se produce cuando no existan otras soluciones factibles para proteger a las poblaciones vulnerables. Si la protección de los derechos humanos no puede realizarse por culpa de unos recursos inadecuados o si los Gobiernos no disponen de la pericia técnica para llevar a cabo alguna de las tareas relacionadas con la reubicación de la comunidad y necesitan financiación o asistencia técnica, el apoyo para el desarrollo de la capacidad institucional mediante la expansión o la reforma puede ser parte de las obligaciones internacionales generadas por el reconocimiento de estos derechos.

Los derechos humanos para la reubicación de las comunidades

Los instrumentos de derechos humanos vigentes no protegen a las comunidades que necesitan reubicarse por culpa de cambios medioambientales provocados por el clima. La Convención de 1951 no cubre a las personas que no se han desplazado a través de fronteras ni ofrece ningún mecanismo para conferirles el estatus de refugiado en esta situación. Además, en este caso las comunidades deberían seguir siendo capaces de confiar en que la protección nacional responda a sus crisis humanitarias.

Ni las Directrices Operacionales sobre la Protección de los Derechos Humanos en

Situaciones de Desastres Naturales² del Comité Permanente Interagencial (IASC, por sus siglas en inglés) ni los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos³ ofrecen ideas para abordar las necesidades prospectivas de las poblaciones que planean su reubicación permanente ni tampoco ninguna orientación sobre cómo pueden las comunidades mantenerse por sí mismas y crear las infraestructuras necesarias para cubrir sus necesidades básicas sin necesidad de recibir asistencia humanitaria.

El hecho de que estas directrices no incorporen mecanismos para que la comunidad sea autosuficiente constituye un importante vacío de protección para las comunidades que se enfrentan a una reubicación permanente. Ambos documentos se basan en la premisa de que las poblaciones desplazadas deberían poder regresar a sus lugares de origen. Los cambios medioambientales inducidos por el cambio climático provocarán a la población un desplazamiento permanente. Existen enormes diferencias entre las políticas de protección y los derechos humanos para una población desplazada temporal y para una permanente.

La protección de los derechos colectivos

Los desplazamientos inducidos por el cambio climático afectarán a comunidades enteras cuyos miembros necesitarán protección a nivel de colectivo. Las convenciones internacionales de derechos humanos, como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas,⁴ reconocen los derechos de los pueblos como colectivo y que los pueblos indígenas tienen el derecho colectivo a las libertades fundamentales recogidas por la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Derecho Internacional. Al igual que estos documentos, cualquier instrumento de derechos humanos que aborde los desplazamientos de la población inducidos por el cambio climático deberá garantizar la protección de los derechos colectivos. Entre éstos se incluyen el derecho a reubicarse como comunidad, así como el derecho colectivo a tomar decisiones respecto a cuándo y cómo se reubicará dicha comunidad. Ninguno de los actuales protocolos de derechos humanos recoge el derecho comunitario a tomar estas decisiones.

Tanto para los habitantes de Newtok como para los de las islas Carteret, el derecho a reubicarse como comunidad es el más importante de los que hay que proteger. Los habitantes de cada comunidad están tomando todas las decisiones relativas al esfuerzo de reubicarse para asegurarse de que, a pesar de la enorme pérdida de conexión con la

marzo 2014

tierra en la que cada uno de ellos ha vivido, podrán preservar su patrimonio cultural y garantizar la sostenibilidad de su comunidad a largo plazo.

Un instrumento de derechos humanos que responda al desplazamiento por razones climáticas deberá garantizar asimismo que la protección de los derechos humanos se hace extensiva a aquellos que viven en comunidades que constituyen un refugio para las personas desplazadas por culpa del cambio climático. En Papúa Nueva Guinea, Tulele Peisa ha desarrollado diversos programas para asegurarse de que las comunidades de acogida se involucran en el proceso de reubicación; para ello aportan, entre otras cosas, financiación para las infraestructuras de la comunidad de acogida con el fin de que ésta no soporte toda la carga de este incremento de la población.

Puesto que el cambio climático hace que localidades enteras se vuelvan inhabitables, deberá diseñarse e implementarse un marco de gobernanza basado en los derechos humanos de manera que

las comunidades puedan reubicarse cuando las estrategias de reducción del riesgo de desastres ya no puedan proteger a los habitantes de dicho lugar. De este modo, podría crearse una estrategia de adaptación que facilitase una transición efectiva de la protección en el lugar de origen a la reubicación de la comunidad y que sirva como modelo para los Gobiernos de todo el mundo.

Robin Bronen robin.bronen@akimmigrationjustice.org es directora ejecutiva y cofundadora del Alaska Institute for Justice (Instituto de Alaska para la Justicia) www.akijp.org e investigadora científica sénior de la Universidad de Alaska Fairbanks. www.uaf.edu

1. Véase también el artículo de Robin Bronen “Las comunidades de Alaska: derechos y resistencia”, Revista Migraciones Forzadas 31 sobre “Cambio climático y desplazamiento”. 2008. www.fmreview.org/es/desplazamientoambiental.htm
2. <http://tinyurl.com/Directrices-Operacionales>
3. www.idpguidingprinciples.org
4. www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf