



LOS PRINCIPIOS DE PENINSULA EN ACCION

CAMBIO CLIMÁTICO Y DESPLAZAMIENTO EN LA REGIÓN AUTÓNOMA DE GUNAYALA, PANAMÁ

INFORME DE MISIÓN

Julio 2014



TABLA DE CONTENIDO

I.	RESUMEN EJECUTIVO	01
II.	INTRODUCCIÓN	08
1.	Antecedentes	10
III.	LA REUBICACIÓN DE LAS COMUNIDADES GUNAS DE LAS ISLAS AL CONTINENTE	15
1.	Los datos científicos sobre el aumento del nivel del mar en Gunayala	16
2.	Los desastres naturales y los eventos climáticos que han afectado a Gunayala	20
IV.	EL LIDERAZGO DE LA COMUNIDAD EN LA REUBICACIÓN DE LA ISLA DE GARDI SUGDUB	22
V.	EL ROL DEL GOBIERNO DE PANAMÁ EN EL PROCESO DE REUBICACIÓN DE LA ISLA DE GARDI SUGDUB	26
1.	El proyectado centro regional de salud de nivel primario	26
2.	El proyectado complejo escolar	27
3.	El proyectado plan de vivienda	31
4.	Reubicación planeada o sin planear?	32
VI.	LA TIERRA Y LOS DERECHOS DE PROPIEDAD EN GUNAYALA	34
VII.	TRATAMIENTO LEGAL E INSTITUCIONAL DEL CAMBIO CLIMÁTICO Y LA GESTIÓN DEL RIESGO EN PANAMÁ	39
1.	El marco de gestión del cambio climático	39
2.	Comunicaciones Nacionales enviadas al Secretariado de Cambio Climático de Naciones Unidas	41
3.	El marco de gestión de riesgo de desastres	41

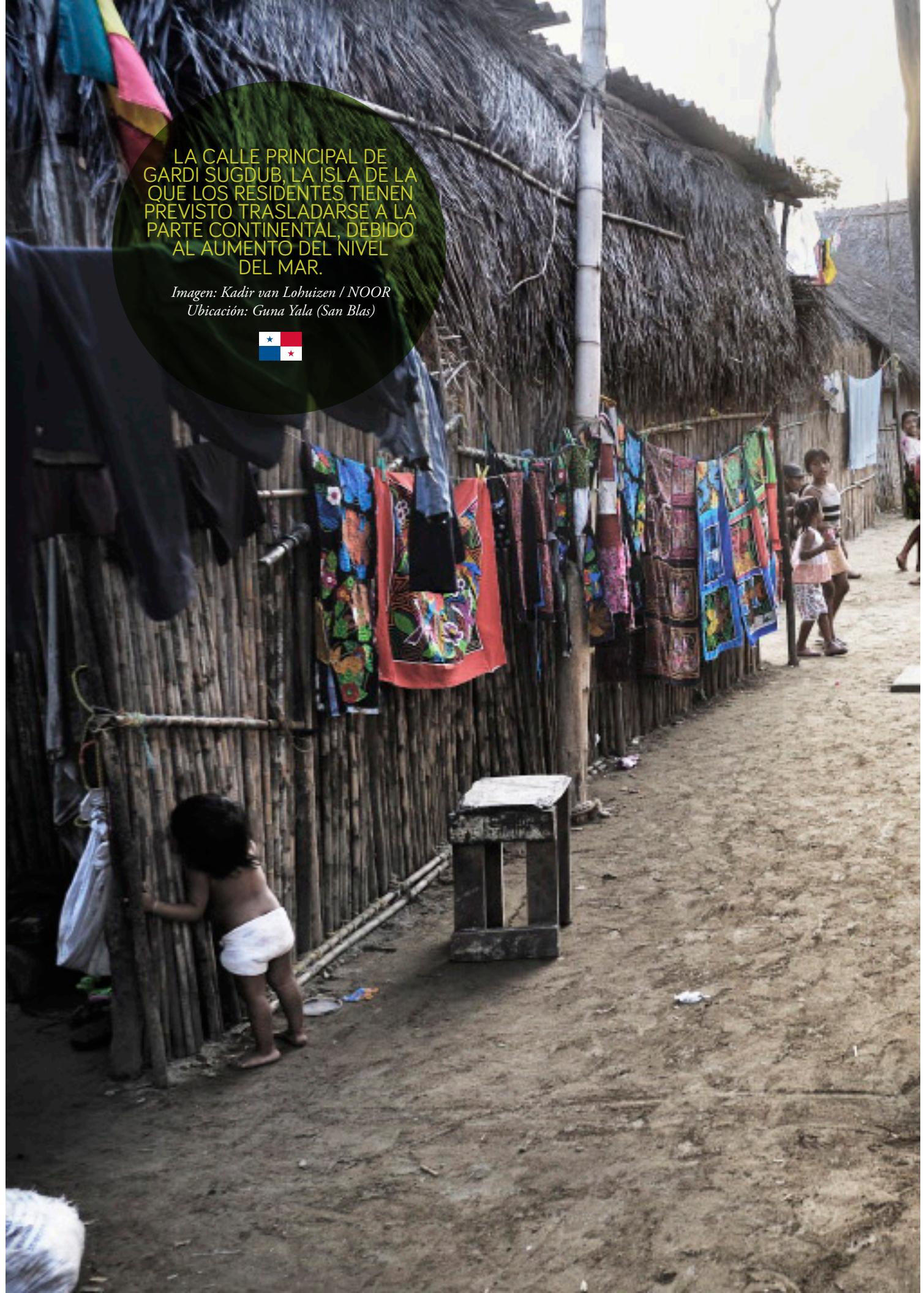
VIII. LECCIONES APRENDIDAS POR DISPLACEMENT SOLUTIONS Y SU APLICACIÓN EN GUNAYALA	45
IX. LOS PRINCIPIOS DE PENÍNSULA SOBRE EL DESPLAZAMIENTO CLIMÁTICO	49
1. Definiciones básicas y principios fundamentales	49
2. Los derechos de las personas desplazadas climáticas	50
3. Las obligaciones de los Estados con las personas desplazadas climáticas	52
4. Las obligaciones de los Estados durante las distintas etapas del proceso de desplazamiento climático	53
X. CONCLUSIONES	60
XI. RECOMENDACIONES	64
Bibliografía	66
Apéndice	69
Apéndice A LOS PRINCIPIOS DE PENINSULA	77



LA CALLE PRINCIPAL DE
GARDI SUGDUB, LA ISLA DE LA
QUE LOS RESIDENTES TIENEN
PREVISTO TRASLADARSE A LA
PARTE CONTINENTAL, DEBIDO
AL AUMENTO DEL NIVEL
DEL MAR.

Imagen: Kadir van Lohuizen / NOOR

Ubicación: Guna Yala (San Blas)





I. RESUMEN EJECUTIVO

Del 28 marzo al 9 abril de 2014 una misión de investigación de *Displacement Solutions* visitó Panamá para investigar el impacto del aumento de los niveles del mar sobre el desplazamiento de comunidades en la región autónoma de Gunayala, y los planes de reubicación de dichas comunidades de las islas afectadas a la parte continental. La misión usó los *Principios de Península sobre el Desplazamiento Climático* como un marco orientador para la evaluación de la situación y para hacer recomendaciones en cuanto a las acciones que requieren ser adoptadas para garantizar que los derechos humanos de las comunidades afectadas o amenazadas por el desplazamiento climático sean plenamente protegidos. La misión también llevó a cabo sesiones de capacitación con las comunidades locales y sus líderes sobre los Principios para empoderarlos a adoptar un enfoque efectivo y sostenible respecto al desplazamiento climático.

LOS PRINCIPIOS DE PENÍNSULA DEL 2013 SOBRE EL DESPLAZAMIENTO CLIMÁTICO

Los *Principios de la Península* del 2013 son el primer instrumento jurídico internacional sobre los derechos de las personas desplazadas climáticas y las obligaciones de los Estados y la comunidad internacional hacia ellos. Proporcionan una guía comprensiva sobre la mejor manera de hacer frente al desplazamiento climático para todos los involucrados.

LAS COMUNIDADES AFECTADAS POR EL DESPLAZAMIENTO CLIMÁTICO

Las comunidades afectadas por el aumento de los niveles del mar viven en las pequeñas y hermosas islas de coral que bordean la parte continental de Gunayala, en lo que se conoce como el archipiélago de San Blas. Las islas están habitadas por el pueblo Guna, un grupo indígena que constituye la mayoría de la población en Gunayala. Como casi todas las islas carecen de agua dulce, los asentamientos han tenido lugar en aquellas que están más cerca del continente y cerca de las desembocaduras de los ríos. Si bien estas comunidades viven en las islas y pescan en el océano circundante, muchos de ellos mantienen cultivos y acceso al agua dulce en el continente.

Una serie de desastres naturales y fenómenos meteorológicos que han venido afectando a las islas durante los últimos diez años han puesto de relieve el tema del aumento del nivel del mar y el cambio climático, y han hecho de la reubicación de las comunidades de las islas al continente una prioridad cada vez mayor. El crecimiento de la población desde hace varias décadas ha derivado también en la falta de espacio en las islas y es un factor que contribuye a la necesidad de la reubicación. Adicionalmente, ha habido presión de algunos grupos ambientalistas interesados en la protección de los arrecifes de coral que rodean las islas para que los habitantes sean reubicados.

Se estima que aproximadamente 28.000 personas eventualmente tenga que trasladarse de las islas al continente en los próximos años como consecuencia del aumento del nivel del mar y de los eventos metereológicos. También hay que señalar que se espera que unas 12.000 personas adicionales, originarias de las islas de Gunayala que se han trasladado a vivir en la ciudad de Panamá, se unan a la reubicación y regresen a su provincia de origen, con lo que el número total aumentaría a unas 40.000 personas. La misión de investigación visitó varias de las comunidades que pueden verse afectadas.

La misión constató que, al igual que la situación en otras partes del mundo en donde se han producido desplazamientos climáticos y reubicaciones, muchas de las comunidades de Gunayala están luchando con la idea de la reubicación. La reubicación puede ser un factor de división dentro de una comunidad, y es una decisión muy difícil de tomar, sobre todo cuando la gente están profundamente enraizadas en el lugar donde han vivido durante siglos, e incluso si tienen la suerte de tener un lugar seguro a dónde ir. Este es particularmente el caso de las comunidades indígenas, como los Guna, que tienen una relación especial con el lugar donde viven, así como con el mar. Algunas comunidades visitadas, como la que viven en la isla de Mandi Ubgigandub, han decidido que van a esperar a ver cuánto tiempo pueden permanecer en sus hogares, y también ver cómo evoluciona la reubicación de otras comunidades que ya han decidido reubicarse, como la comunidad que vive en Gardi Sugdud.

La misión de investigación se centró principalmente en la isla de Gardi Sugdub, debido al hecho de que ésta comunidad ya ha dado los primeros pasos para iniciar el proceso de reubicación.

LA REUBICACIÓN DE LA ISLA DE GARDI SUGDUB A LA PARTE CONTINENTAL

En el 2010, la comunidad de la isla de Gardi Sugdub decidió reubicarse a la parte continental y creó una “Comisión de la Barriada” para organizar el proceso de reubicación. A la fecha de la visita de la misión de investigación a Gunayala, un total de 300 familias (+/- 1.500 personas) de Gardi Sugdub se había inscrito para ser trasladadas a la parte continental. Aproximadamente 200 de estas familias viven actualmente en Gardi Sugdub, y las otras 100 familias son originarias de la isla pero ahora viven en la Ciudad de Panamá. A pesar de que han pasado cuatro años desde que la comunidad decidió mudarse, el traslado aún no ha tenido lugar.

Después de que se tomó en el 2010 la decisión inicial de trasladarse, la comunidad adquirió los terrenos necesarios en la parte continental para comenzar el proceso. Diecisiete hectáreas de terreno fueron donadas por varias familias de la comunidad para que fuera el lugar donde se construyeran las primeras casas. Se hicieron arreglos para limpiar el sitio dado que la tierra en Gunayala está cubierta por uno de los bosques más densos y bien conservados de Panamá. El comité también se acercó a diferentes agencias gubernamentales solicitando apoyo, y se aseguró un acuerdo con el Ministerio de Vivienda para implementar un proyecto de construcción de las primeras 65 casas en el sitio de reubicación.

El Ministerio elaboró un plano para el proyecto, que incluye viviendas, carreteras y casas comunales. Las viviendas propuestas por el Ministerio siguieron un diseño utilizado en otros proyectos en comunidades rurales de Panamá, que desafortunadamente no tiene en cuenta las características culturales de las casas tradicionales de los Guna. A abril de 2014, la construcción de las casas aún no había empezado y había una gran incertidumbre sobre el futuro del proyecto. Los recursos financieros asignados inicialmente para el proyecto (\$ 2.4 millones) ya no estaban disponibles dado que habían sido desviados para otros proyectos de emergencia en otras provincias afectadas por lluvias severas y deslizamientos.

Al momento de la visita de la misión de investigación, un nuevo centro de salud y un complejo escolar gubernamental, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo, estaban en construcción en tierra ubicada junto al lugar de la reubicación. Estos centros se beneficiarán directamente del proceso de reubicación a pesar de que no fueron concebidos por el gobierno como algo relacionado con el proceso de reubicación.

EL ROL DEL GOBIERNO DE PANAMÁ

Como se ha visto en otras partes del mundo, la comunidad directamente afectada por el cambio climático ha asumido la responsabilidad de orquestar los primeros pasos de un plan de reubicación en Gunayala. Sin embargo, aún no se ha proporcionado, y se requiere con urgencia el apoyo necesario por parte de las instituciones del Estado para completar e implementar un plan.

Además de la promesa de apoyo para el proyecto de vivienda antes mencionada, el Gobierno de Panamá no parece tener ninguna estrategia oficial respecto a la manera de abordar la situación de las comunidades que viven en las islas en Gunayala a medida que estén cada vez más vulnerables al aumento del nivel del mar y a los eventos metereológicos. No existe una política oficial con respecto a la reubicación, y el gobierno no ha desarrollado ningún plan coordinado y sistemático en este sentido.

El gobierno de Panamá ha establecido un impresionante marco jurídico e institucional nacional para las medidas de gestión del riesgo de desastres y el cambio climático, pero ninguna de ellas ha sido aún utilizada en relación con el desplazamiento climático que ya presenta una amenaza inminente en la región de Gunayala - y de hecho ya está teniendo lugar actualmente en Gardi Sugdub.

El proceso de reubicación iniciado por la comunidad de Gardi Sugdub podría servir de modelo para el desplazamiento climático en Gunayala y en otros lugares, si se organiza e implementa con éxito. Las primeras medidas adoptadas por la comunidad presentan al gobierno una oportunidad considerable para apoyar y promover el proceso como un proyecto piloto. Por tanto, el gobierno debe involucrarse y tomar medidas inmediatas para brindar un apoyo activo.

El peor escenario sería que se produzca un desastre natural extremo relacionado con el clima que obligue a una reubicación repentina, caótica y permanente de un gran número de personas. Para evitar esta situación, el Gobierno debería asignar los recursos financieros necesarios para que sus sistemas de gestión de riesgos pueden ser activados en Gunayala tan pronto como sea posible, para iniciar el proceso de preparación para el impacto del cambio climático y los fenómenos meteorológicos extremos en las islas.

RETOS CLAVES

Tierra: La tierra es quizás el asunto clave a abordar durante el desplazamiento climático: la gente va a perder la tierra y necesitará nuevas tierras para reiniciar sus vidas. El proyecto de reubicación de Gardi Sugdub ya previsto sólo proporcionará tierra y vivienda para un pequeño número de aquellos que desean trasladarse. Mucha más tierra deberá ser identificada, no sólo para dar cabida a los de Gardi Sugdub pero para las más de 40 comunidades isleñas que se ven amenazados con el desplazamiento climático. Dado que el sistema de propiedad de la tierra en Gunayala es bastante complejo, e incluye al menos cinco tipos diferentes de propiedad bajo las leyes consuetudinarias Guna, el proceso de identificación de la tierra para la reubicación será probablemente un proceso complicado y requerirá de mucho tiempo. Por otra parte, la experiencia de otras partes del mundo ha indicado que obtener tierras para la reubicación es necesariamente una tarea costosa y que fondos públicos deben ser claramente asignado para dicho fin.

La salud pública y el medio ambiente: La reubicación de las islas representa también retos de salud pública y ambientales. Una de las razones históricas de la decisión del pueblo Guna para asentarse en las islas fue su deseo de escapar de la malaria y la fiebre amarilla en el continente. La comunidad de Gardi Sugdub expresó su preocupación por las consecuencias para la salud de la reubicación en la parte continental, dado que estas enfermedades transmitidas por los mosquitos siguen ocurriendo en las áreas

donde se planea la reubicación. También se requerirán de acciones para hacer frente a los aspectos de salud pública de la reubicación, incluyendo las medidas de gestión de vectores. Igualmente, deberán tomarse medidas para planificar y abordar los desafíos ambientales que se plantean a más largo plazo por el potencial asentamiento de miles de personas adicionales en el área de bosque mejor conservado de Panamá.

El acceso a los medios de subsistencia: Aún después de que se trasladen a vivir en el continente, es de esperar que las comunidades afectadas seguirán manteniendo una estrecha relación con las islas, debido al hecho de que están íntimamente conectadas con los medios de subsistencia actuales de la comunidad, que son principalmente la pesca y, cada vez más, el turismo. La situación económica del pueblo Guna es frágil, ya que su economía está pasando de una de subsistencia a una basada en los servicios. Por tanto, es importante que quienes se reubiquen sean capaces de mantener el acceso a su antigua forma de vida durante el proceso de transición, mientras que al mismo tiempo se buscan nuevas oportunidades en el continente. A este respecto, hay que señalar que ha habido sugerencias de algunos sectores de que los Guna no deberían continuar accediendo a las islas después de su reubicación, debido en parte a las preocupaciones ambientales relacionadas con la práctica de los Guna de la utilización de coral vivo para “rellenar” y ampliar la superficie de las islas. Los *Principios de Península* reconocen que el proceso de transición puede incluir la necesidad de seguir manteniendo las conexiones a la tierra de origen de las comunidades desplazadas por el mayor tiempo posible. También se requerirá de un considerable apoyo para ayudar a las comunidades reubicadas con el desarrollo de nuevas habilidades laborales y de generación de ingresos de manera que su acceso a medios de subsistencia no se vea afectada negativamente por la reubicación.

Cronograma para la reubicación. Dada la renuencia de algunas comunidades para moverse, el cronograma para la reubicación tendrá que ser examinado cuidadosamente. Mientras que la amenaza del aumento del nivel del mar es un fenómeno gradual, eventos meteorológicos extremos pueden exacerbar seriamente la amenaza planteada durante ciertas épocas del año. En este sentido, los *Principios de Península* afirman el derecho de los que tengan que desplazarse para moverse de manera segura y a ser reubicados a través del tiempo.

EL ROL DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO Y DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL

Como se señaló anteriormente, el centro de salud y el complejo escolar que se ubicará junto al sitio de reubicación están siendo financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Estos son parte de un programa más amplio de apoyo a los esfuerzos sin precedentes por parte del gobierno de Panamá para mejorar las instalaciones educativas y de salud en las zonas indígenas, en reconocimiento de las desigualdades significativas entre los niveles de salud y educación de los grupos indígenas y de la población en general. El BID también está financiando actualmente en Panamá un proyecto de \$100 millones de dólares para reducir el impacto de los desastres naturales y los efectos del cambio climático.

Sin embargo, mientras que el complejo escolar y de salud claramente beneficiarán de manera directa a quienes se reubiquen, hasta ahora el BID no ha apoyado ningún proyecto que aborde específicamente el tema del desplazamiento a causa del cambio climático en Gunayala. Dada su interés en los programas dirigidos tanto a la reducción de los efectos del cambio climático y la vulnerabilidad de los pueblos indígenas, hay un margen importante para que el BID participe activamente en una serie de esfuerzos para apoyar el proceso de reubicación. Por ejemplo, el BID tiene una amplia experiencia en proyectos de vivienda en América Latina y el Caribe, y podría ser abordado para que proporcione apoyo financiero para el estancado proyecto del Ministerio de Vivienda para construir casas en el sitio de reubicación. También

podría apoyar otros proyectos de vivienda para dar cabida al resto de personas que desean trasladarse, que son mucho más de los que están cubiertos por el proyecto piloto; o podría apoyar proyectos para proveer servicios de salud, educación y otros servicios básicos que se requieran en los lugares de reasentamiento para garantizar su sostenibilidad. Otra área en la que el BID podría prestar apoyo podría ser en los programas de creación de capacidades para los líderes Gunas y sus organizaciones para hacer frente a los complejos problemas asociados con el desplazamiento climático y la reubicación.

ROL DEL CONGRESO GENERAL GUNA

El Congreso General Guna (CGG), como la principal entidad administrativa en Gunayala, ha tenido en su agenda el tema del desplazamiento climático durante casi toda la última década, y ha estado trabajando con las comunidades afectadas por este tema desde hace algún tiempo. Sin embargo, como se señaló anteriormente, no ha contado con el apoyo necesario del gobierno nacional para abordar adecuadamente el tema. No obstante, el CGG debe continuar con sus propios esfuerzos para preparar y planificar la reubicación, incluso a través de medidas como el intercambio de información, de preparación para los desastres, la identificación de tierras, y los programas de formación para nuevas habilidades de generación de ingresos.

CONCLUSIÓN

El desplazamiento a causa del cambio climático ya está en marcha en Gunayala y plantea un desafío urgente para el gobierno nacional, para las autoridades locales y para las comunidades afectadas. Se requieren de esfuerzos inmediatos para hacer frente a este complejo desafío, en particular para organizar un proceso de reubicación ordenado. De lo contrario hay un grave riesgo de que se produzca un desastre natural extremo relacionado con el clima que obligue a una reubicación repentina, caótica y permanente de un gran número de personas, para lo que no se han hecho los preparativos necesarios. Esto puede evitarse si se operacionalizan tan pronto como sea posible los recursos financieros que se necesitan y los sistemas de gestión de riesgos en Gunayala.

RECOMENDACIONES

AL GOBIERNO DE PANAMÁ

1. Cumplir con las obligaciones establecidas en los *Principios de Península sobre el Desplazamiento Climático* del 2013, de reconocer y respetar los derechos de las personas desplazadas climáticas.
2. Ratificar el Convenio 169 de la OIT (1989) sobre Pueblos Indígenas y Tribales y cumplir con la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) para seguir avanzando en el reconocimiento y el respeto de los derechos del pueblo Guna.

Sobre la preparación y la planificación para el desplazamiento climático

3. Reconocer que el aumento del nivel del mar ya está provocando desplazamiento climático en las islas de Gunayala, e iniciar urgentemente un proceso para preparar, planificar y responder al desplazamiento climático en la región.
4. Utilizar los *Principios de Península sobre el Desplazamiento Climático* como el marco guía para establecer marcos institucionales, procedimientos y mecanismos para abordar el problema.

5. Llevar a cabo medidas inmediatas de mitigación, adaptación y otras medidas preventivas para hacer efectivo el derecho de las comunidades de las islas amenazadas con el desplazamiento climático en Gunayala a permanecer en sus hogares y a mantener conexiones con la tierra en la que viven durante el mayor tiempo posible.
6. Establecer inmediatamente un proceso de planificación participativa con las comunidades y organizaciones Guna en Gunayala para elaborar un plan maestro para la reubicación que se ocupe de los asuntos críticos tales como la adquisición de tierras, la vivienda adecuada, el acceso a la educación, los servicios básicos y los medios de subsistencia para garantizar la sostenibilidad del proceso a largo plazo.
7. Iniciar un proceso para identificar tierras para la reubicación en reconocimiento del papel central que desempeña la tierra en cualquier política destinada a hacer frente a las consecuencias del desplazamiento climático, y claramente destinar fondos para la adquisición de tierras para la reubicación en Gunayala, con fondos nacionales asignados para medidas de adaptación al cambio climático.
8. Adoptar medidas de creación de capacidad con el pueblo Guna y sus organizaciones, como con el Congreso General Guna, para apoyar sus esfuerzos para abordar el desplazamiento climático.

Sobre el proyecto de reubicación de Gardi Sugdub

9. Dar urgente consideración a la solicitud de la comunidad de Gardi Sugdub para ser reubicada y proporcionar inmediatamente apoyo financiero e institucional adecuado para establecer un proyecto piloto para la reubicación de la isla al continente.
10. Revivir el paralizado proyecto del Ministerio de Vivienda para construir las primeras 65 casas en el sitio de reubicación, y volver a asignar los fondos que se prometieron inicialmente para el proyecto para que pueda seguir adelante. Si es necesario, solicitar al Banco Interamericano de Desarrollo ayuda financiera para el proyecto.
11. Llevar a cabo nuevas consultas con la comunidad Guna para que el diseño tradicional de las casas Guna pueda ser incorporado en el diseño de la vivienda utilizado en el proyecto del Ministerio de Vivienda.
12. Antes de la reubicación llevar a cabo una evaluación del impacto en la salud, en relación con el riesgo de malaria y fiebre amarilla en el sitio de reubicación, y llevar a cabo medidas preventivas de manejo de vectores.
13. Proporcionar capacitación y otros programas de apoyo para desarrollar nuevas habilidades laborales y de generación de ingresos para las personas que se van a reubicar, de manera que no se afecte negativamente su acceso a un medio de subsistencia como resultado de la reubicación.

AL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

1. Reconocer que las comunidades indígenas que viven en las islas de Gunayala ya están siendo afectados por el desplazamiento debido al cambio climático y dar prioridad inmediata a la creación de programas para apoyar a estas comunidades, en particular en el ámbito de la vivienda, la salud y la educación.
2. Proporcionar apoyo al estancado proyecto del Ministerio de Vivienda para construir casas en el sitio de reubicación Gardi Sugdub, y para otros proyectos de vivienda para la reubicación según sea necesario.
3. Llevar a cabo programas de creación de capacidades para el liderazgo Guna y sus organizaciones para hacer frente a los complejos problemas asociados con el desplazamiento climático y la reubicación.

AL CONGRESO GENERAL GUNA

1. Continuar con la preparación y la planeación de las comunidades locales para el desplazamiento climático y su reubicación, incluso mediante medidas tales como el intercambio de información, de preparación para los desastres, identificación de la tierra, y los programas de entrenamiento para las nuevas habilidades para la generación de ingresos.



II. INTRODUCCIÓN

Del 28 de marzo al 9 de abril del 2014 una misión de investigación de *Displacement Solutions*¹ visitó Panamá para continuar aprendiendo sobre cómo el aumento del nivel del mar está afectando a la región autónoma de Gunayala², y cómo estaba evolucionando el proceso de reubicación de algunas comunidades, de las islas al continente³. Adicionalmente, *Displacement Solutions* quería presentar y utilizar por primera vez los *Principios de Península sobre el Desplazamiento Climático* en un proceso de reubicación específico, y ver cómo estaban, o no, siendo cumplidos⁴.

La misión de *Displacement Solutions* se centró principalmente en la isla de Gardi Sugdub (Carti Sugtupu), la comunidad que está liderando el proceso de reubicación en Gunayala. A comienzos del 2014 contactamos al Congreso General Guna (CGG)⁵ y le solicitamos permiso para visitar Gunayala con el propósito de documentar la situación actual e introducir los *Principios de Península*, como una herramienta legal que las comunidades Guna podrían utilizar para aquellos desplazados como resultado del cambio climático. Al CGG le gustó la idea de introducir los *Principios de Península* en Gunayala y con entusiasmo nos sugirió que nos reunieramos con los congresos locales de Gardi Sugdub, Mandi Ubgigandub (Soledad Mandinga) y Gardi Dubbir (Carti Tupile), todos ubicados en la parte occidental del Archipiélago de San Blas. Aunque visitamos las tres comunidades nuestros planes originales incluían hablar con sus respectivas autoridades y habitantes, y la realización de reuniones con la comunidad en cada lugar. Toda la agenda la pudimos cumplir, a excepción de la reunión con la comunidad en Gardi Dubbir que tuvo que ser cancelada a último minuto debido al mal tiempo.

Las reuniones que sostuvimos con las comunidades en Gunayala fueron algunos de los momentos más especiales de nuestra visita. Nos sentimos privilegiados por haber podido conversar con dos comunidades Guna durante sus habituales reuniones nocturnas, una oportunidad que sabemos no se concede a todo el mundo⁶. Las dos reuniones con la comunidad nos permitieron no sólo introducir los *Principios de Península*, sino también aprender de primera mano acerca de la dinámica interna de cada comunidad y de sus diferentes enfoques frente a los problemas generados por el cambio climático y el aumento del nivel del mar.

¹ La misión de *Displacement Solutions* fue conducida por Carlos Arenas y el fotoperiodista Kadir van Lohuizen. Fuimos acompañados y asistidos por Joana Abrego del Centro de Incidencia Ambiental (CIAM), una organización panameña líder en el tema ambiental. El equipo de la misión deseaba agradecer el extremadamente generoso e invaluable apoyo proveido por Joana y la dirección y el equipo de CIAM para el éxito de nuestro viaje. También nos gustaría agradecer al Congreso General Guna (CGC) por apoyar con entusiasmo la idea de nuestra visita a Gunayala y por concedernos todos los permisos necesarios y ayudarnos con la logística. Específicamente nos gustaría agradecer a Irak Limno, Atencio López, Aresio Valiente, Arnoldo Bonilla, Augusto Boyd, Anerio Merry, y a los caciques Inocencio Martínez y Baglio Pérez. En Gardi Sugdub nos gustaría dar las gracias a sus autoridades tradicionales, principalmente al *Saila Luis Murphy* y al *Argar Abelardo Garrido*; al profesor Francisco González, y a los miembros del “Comité de la Barrida” Albertino Davis, Leonardo Brown, Heliódoro Ehrman, Blas López, Dalis de Fábrega, Victoria Navarro, José Davies y Eira. Por último, nos gustaría dar las gracias a Evelio López por su hospitalidad y amistad. En Mandi Ubgigandub (Soledad Mandinga), nos gustaría dar las gracias a sus autoridades locales, al ex-cacique Gilberto Arias y a la familia de Remigio Pérez por hospedarnos. En la Ciudad de Panamá nos gustaría dar las gracias al sociólogo Guna Jesús Alemánica, y al grupo de personas de la colonia de Gardi Sugdub que se reunieron con nosotros en una mañana de domingo, y que nos compartieron su sueño de regresar a vivir en Gunayala.

² Por muchos años este grupo indígena panameño fue conocido como los Kunas, y su territorio como Kuna Yala. Sin embargo, en los últimos años la comunidad decidió comenzar a usar una nueva ortografía, lo que se tradujo en el cambio de su nombre de Kuna a Guna, y el nombre de su región de Kuna Yala a Gunayala. A lo largo de este informe se hará referencia a diferentes lugares en Gunayala utilizando principalmente el nuevo sistema de escritura, seguido de la antigua forma de deletrear el nombre, o como también se le conoce en español. En el apéndice se incluye una lista de todas las comunidades de Gunayala, con su forma ortográfica antigua y nueva (ver Apéndice, Tabla N° 2 y Tabla N° 3).

³ Nuestra visita fue una visita de seguimiento para el fotoperiodista Kadir van Lohuizen, quien había visitado Gunayala en julio de 2011. Kadir trabajó en colaboración con *Displacement Solutions* para documentar a través de la fotografía y el video cómo el calentamiento global está afectando a las personas y comunidades alrededor del mundo. Durante los tres últimos años *Displacement Solutions* ha incluido las fotografías de Kadir en varias de sus publicaciones. El trabajo de Kadir sobre el cambio climático y el desplazamiento ha sido publicado por el *New York Times* y otros medios de prensa de todo el mundo. http://www.nytimes.com/interactive/2014/03/27/world/climate-rising-seas.html?hp&_r=1

⁴ Los *Principios de la Península* son el primer instrumento jurídico internacional sobre los derechos de las personas desplazadas climáticas, así como respecto a las obligaciones de los Estados y de la comunidad internacional hacia ellos. *Displacement Solutions* lideró la redacción de los *Principios de Península*, y los publicó el 18 de agosto de 2013.

⁵ El CGG es la principal estructura política y administrativa en Gunayala. Junto con el Congreso General de a Cultura representan los principales órganos de gobierno en el pueblo Guna.

⁶ A la reunión en Gardi Sugdub asistieron alrededor de 40 personas, la mayoría de ellos hombres adultos. A la reunión en Mandi Ubgigandub asistieron alrededor de 80 personas, hombres y mujeres de todas las edades. Durante el tiempo que estuvimos en Gunayala y durante nuestra visita a un barrio Guna en la Ciudad de Panamá fuimos asistidos por Ansberto Ehrman, un maestro de escuela Guna ya jubilado, quien actuó como nuestro intérprete y guía..

En Gardi Sugdub la comunidad ya había decidido claramente su translado al continente, aunque no todo el mundo está planeando mudarse⁷. Por lo tanto, estaban extremadamente interesados en aprender sobre los *Principios de Península*, y en explorar de qué otras maneras *Displacement Solutions* podría apoyar sus esfuerzos de reubicación. Todos los *sailas*⁸ y *argars*⁹ estuvieron muy acogedores y amables. Toda la comunidad también participó activamente durante la reunión comunitaria y nos hizo varias preguntas. Una reunión de seguimiento se sugirió para el día siguiente con la “Comisión de la Barriada”, para hablar más ampliamente y revisar todos los detalles. Adicionalmente, unos días más tarde, el *Saila* principal y varios miembros de la “Comisión de la Barriada” nos acompañaron a visitar el sitio de reubicación en el continente.

En Mandi Ubgigandub, por el contrario, la comunidad había decidido que no se van a trasladar por ahora. Nos dijeron que iban a esperar a ver qué pasaba con el aumento del nivel del mar y como evolucionaba el proceso de reubicación en Gardi Sugdub. Sin embargo, fue claro para nosotros que el tema de la reubicación era controversial en la comunidad. Durante la reunión con la comunidad los *sailas* estuvieron relativamente callados, y uno de ellos parecía de alguna manera incómodo, o aparentemente no muy feliz con el tema de nuestra conversación. La reunión fue liderada por el ex-cacique¹⁰ Gilberto Arias, quien es ahora uno de los *argars* de esa comunidad. Fue evidente durante nuestro corto tiempo en Mandi Ubgigandub que el ex-cacique Arias es un hombre muy respetado en la comunidad. Animó a toda la comunidad a participar en la reunión y a hacernos preguntas. De hecho, él mismo hizo algunas preguntas a la comunidad para hacerlos participar. Hacia el final de la reunión uno de los *sailas* (el que parecía incómodo o no muy feliz) finalmente dijo que ellos se quedarían en su isla porque los efectos del cambio climático no los estaban afectando todavía, pero si alguien se quería trasladar era su problema y que podían hacerlo por sí mismos. El ex-cacique Arias intervino con calma y aclaró que el traslado no era una decisión individual, sino una decisión de la comunidad. Luego nos dió las gracias por contribuir a su conversación sobre el tema del cambio climático y por hacerlos pensar más sobre ello.

El contraste entre las discusiones en las dos reuniones de la comunidad¹¹ con respecto a la perspectiva de una reubicación es un buen ejemplo de lo difícil que es abordar y manejar este tema por parte de cualquier comunidad que esté haciendo frente a este tipo de problema. Decidir moverse del lugar donde una comunidad ha vivido durante muchos años es muy difícil, y a veces puede crear tensiones y divisiones entre sus miembros. La decisión de trasladarse es especialmente difícil para una comunidad indígena, ya que tienen una conexión especial con el lugar donde viven y en este caso una relación especial que han desarrollado durante más de siglo y medio con el mar, al que consideran también como su abuela. Sin embargo, como el proceso de reubicación de la comunidad de Gardi Sugdub nos mostrará, una vez que se toma la decisión de mudarse, comienza la parte más difícil. El traslado de cualquier comunidad sin el apoyo adecuado por parte del Estado, de la comunidad internacional y de otros actores no estatales, sin un plan, sin un modelo exitoso a seguir, y sin recursos suficientes es extremadamente complicado. En este informe esperamos poder ilustrar la manera como una de las comunidades de Gunayala está abordando este tema y aprender de dicha experiencia.

Uno de nuestros principales mensajes a la comunidad de Gardi Sugdub fue el que creemos que ellos han logrado mucho hasta la fecha, y que a pesar de todos los desafíos que están enfrentando en su proceso de reubicación, todavía hay tiempo para hacerlo bien y llegar a ser un modelo de reubicación a causa del cambio climático, en Gunayala y en el mundo. Fue claro para nosotros que a los Gunas de Gardi Sugdub

⁷ Los ancianos han dicho que prefieren quedarse en la isla. Reunión con la junta del “Comité de la Barriada”, Gardi Sugdub, Marzo 30, 2014.

⁸ Los *Sailas* o *Sahilas* son líderes comunitarios locales a cargo de la dirección espiritual y moral de la comunidad. Tipicamente una comunidad tiene unos cinco *sailas*, clasificados en orden de importancia y todos forman parte del congreso local Guna.

⁹ Los *argars* son los intérpretes de las palabras del *saila*, los que traducen a un lenguaje más simple las historias y las canciones para que se entienda más fácilmente por la comunidad.

¹⁰ Un *cacique* es un jefe regional y hacen parte del Congreso General Guna.

¹¹ Después de nuestra visita a Gunayala supimos que el ex-cacique Arias participó en la 14th Conferencia de las Partes (COP 14) en Poznan, Poland, en Diciembre 2008. Ver Solis, Rogeliano (2013). *Case Study. Free, Prior and Informed Consent: The Guna Case, In the Context of Its Autonomy*. Conservation International. Página 9.

les agradó escuchar dicho mensaje. De hecho, durante casi 90 años los Gunas han sido un ejemplo para otras comunidades indígenas en las Américas de lo que es la autonomía indígena, y les encantó la idea de convertirse en un modelo de procesos de reubicación a causa del cambio climático. No tenemos duda de que van a lograrlo, pero por ahora necesitan ayuda, lo antes posible, con la planificación del proceso de reubicación y con los recursos para hacerlo correctamente.

El presente informe se divide en once secciones. La primera sección es la introducción. La segunda sección nos proporciona información de contexto sobre el pueblo Guna. La tercera sección describe de dónde surge la idea de la reubicación de los Gunas de las islas al continente. La cuarta sección explica en detalle las medidas tomadas por la comunidad de Gardi Sugdub para trasladarse a la parte continental. La quinta sección describe cuál ha sido el papel del Gobierno de Panamá en el proceso de reubicación y los proyectos que están actualmente en desarrollo o en fase de preparación en Gardi Sugdub. En la sexta sección se explican los temas relacionados con los derechos sobre la tierra y la propiedad que surgen en el contexto de la reubicación. La séptima sección proporciona una breve visión general de los enfoques jurídicos e institucionales sobre el cambio climático y la gestión del riesgo en Panamá. La octava sección resume las lecciones aprendidas por *Displacement Solutions* respecto a los procesos de reubicación alrededor del mundo y los aplica a la reubicación de Gardi Sugdub. La novena sección ofrece una revisión de los *Principios de Península* y de la forma en que se siguen (o no) en Gunayala. En la décima sección se presentan algunas conclusiones. Finalmente, en la onceava sección se proporciona algunas recomendaciones muy prácticas al Banco Interamericano de Desarrollo y al Gobierno de Panamá, con miras a hacer del proceso de reubicación una experiencia exitosa, en Gardi Sugdub, y en toda la región de Gunayala.

1. ANTECEDENTES

El pueblo Guna vivió originalmente en la región noroccidental de Colombia, antes de que en el siglo XVI comenzaran a moverse a lo que es actualmente la República de Panamá. En un proceso que tomó varios siglos, habitaron el bosque de las montañas de San Blas, hasta que finalmente se asentaron en una larga franja de tierra entre las montañas y el mar Caribe, que en la actualidad conocemos como Gunayala (Vé Apéndice, Mapa Nº 1 y Nº 2). Alrededor de mediados del siglo XIX los Gunas comenzaron a moverse a algunas de las 371 pequeñas y hermosas islas de coral que bordean la costa del Caribe, que es conocido como el archipiélago de San Blas. Se cree que poco después de ese período finalmente decidieron instalarse en las islas, sobre todo para escapar de las enfermedades en el continente, probablemente de la malaria y la fiebre amarilla. Como casi todas las islas no tienen agua potable, los Gunas se establecieron en las islas más cercanas a la parte continental, cerca de las desembocaduras de los ríos. Hasta el día de hoy los Gunas mantienen cultivos, cazan, y usan el agua de los ríos en el continente¹², y habitan las islas y pescan en el mar.

Desde muy temprano, su ubicación estratégica puso a dicha región en medio de las disputas territoriales entre las diferentes potencias mundiales. Además de los españoles que colonizaron la región, también hubo colonos escoceses y franceses, piratas ingleses y hacia el final del siglo XIX corporaciones bananeras norteamericanas. Adicionalmente, personal militar norteamericano establecieron brevemente un puesto de control militar cerca de la península de El Porvenir durante la Segunda Guerra Mundial, como parte de sus esfuerzos para proteger el Canal de Panamá. La falta de acceso a Gunayala desde el interior de Panamá y Colombia contribuyó a mantener a la región relativamente aislada del mundo exterior hasta hace apenas cuatro años, cuando los 41 kilómetros de carretera que conectan el puerto de Gardi (Cartí) con el interior de Panamá fué finalmente pavimentado y varios puentes fueron construidos.

¹² Durante los últimos diez años muchas comunidades en Gunayala han construido acueductos de los ríos a las islas. Esto ha producido una mejora significativa, ya que la gente no tiene que viajar tan seguido a las desembocaduras de los ríos en la parte continental para recoger el agua. Sin embargo, dicha medida está lejos de resolver la magnitud de sus necesidades de agua dulce.

Históricamente los Gunas han resistido todos los intentos de colonización. Además, han sido muy exitosos en proteger su territorio contra todo tipo de intrusos, incluidos pequeños colonos, grandes empresarios e incluso funcionarios del Estado. Cuando Panamá se separó de Colombia en 1903, las comunidades Gunas se dividieron, y algunas de ellas permanecieron fieles a Colombia por varios años. La lucha más dramática y definitiva para controlar su territorio tuvo lugar en 1925, en lo que se conoce como “la Revolución Tule”, cuando después de años de abusos, los Gunas finalmente atacaron y mataron a varios agentes de policía y expulsaron a todas las instituciones del Estado en su territorio. El ejército de EE.UU. medió en el conflicto entre las Gunas y el gobierno panameño, lo que derivó en un estatuto de autonomía muy particular para la región, que ha sido reconocido por las leyes posteriores desde los años 30.

Desde la Revolución Tule, las relaciones entre los Gunas y el Estado panameño han sido primordialmente pacíficas, a pesar de que algunas veces han sido tensas. En combinación con su status autonómico, lo anterior ha permitido el florecimiento del pueblo Guna y de su cultura. La población de la región de Gunayala ha crecido de alrededor de 15.000 personas en 1920 a su punto máximo de 34.000 en 1990. Sin embargo, los dos últimos censos han mostrado una pequeña disminución de la población (32.446 en 2000 y 33.109 en 2010)¹³.

Según el censo de 2010, la mayoría de los Gunas se encuentran localizados en la Provincia de Panamá (50,44 %), donde se encuentra la Ciudad de Panamá, seguida de Gunayala (37,64 %) (Tabla No. 1). Esta situación es una clara indicación de los patrones migratorios desde Gunayala a la capital, que se inició con la construcción del Canal de Panamá, hace más de cien años, pero que se ha convertido en un flujo permanente desde los años 70.

¹³ Según el Censo de 2010, Panamá tiene una población indígena relativamente numerosa (417.559), lo que representa alrededor del 12% de la población total del país. Los Guna son el segundo grupo indígena más numeroso, con 80.526 personas, o el 19,28% del total de la población indígena del país (Ver Apéndice, Tabla N° 1).

TABLA NO. 1: DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LA POBLACIÓN GUNA EN PANAMA, POR PROVINCIA¹⁴

PROVINCIA	NUMERO DE POBLACIÓN GUNA	PORCENTAJE
Bocas del Toro	651	0.81%
Coclé	462	0.57%
Colón	4,393	5.46%
Chiriquí	641	0.80%
Darién	2,553	3.17%
Herrera	279	0.35%
Los Santos	234	0.29%
Panamá	40,620	50.44%
Veragua	258	0.32%
Comarca Kuna Yala	30,308	37.64%
Comarca Emberá	10	0.01%
Comarca Ngobe Buglé	117	0.15%
TOTAL	80,526	100.00%

Fuente: Censo Panama 2010. <http://estadisticas.contraloria.gob.pa/Resultados2010/default.aspx>

De las 33.109 personas que viven en Gunayala según el censo de 2010, el 91,5% son Gunas (30.308). La mayor parte de la población de Gunayala vive en el área del Corregimiento Nargana o Sector N° 1 (42,4 %), localizado en la parte más occidental del territorio Guna, en la frontera con la provincia de Colón. La segunda zona más poblada es el Corregimiento Agligandi, o Sector N° 2 (35,1%), seguido del Corregimiento Tubuala (Dubwala) o Sector N° 3 (20,3 %) y, finalmente, el corregimiento de Puerto Obaldía, o Sector N° 4 (2,0 %), que se encuentra en la parte más oriental del territorio, en la frontera con Colombia. Hay 49 comunidades Gunas en Gunayala, la mayoría de ellos situados en la zona de Sector N° 1 (28 comunidades). No hay comunidades Guna en el corregimiento de Puerto Obaldía (Tabla N° 2). Alrededor del 95% de la población en Gunayala vive en alguno de los 49 lugares que se consideran comunidades Guna. El 5% restante (1.607 personas) viven en 47 localidades diferentes (muchos de ellos en islas que pertenecen a alguna de las 49 comunidades) (ver Apéndice, Tabla N° 2 y Tabla N° 3).

¹⁴ Es importante tener en cuenta que los datos del censo no especifica cuántos Gunas viven en otras comarcas, como Madugandí y Wargandi que también son comunidades Guna, pero se encuentran en las provincias de Panamá y Darién.

TABLA NO. 2: POBLACIÓN DE GUNAYALA POR SECTORES Y NÚMERO DE VIVIENDAS

CORREGIMIENTOS (SECTOR)	POBLACIÓN	%	NUMERO DE COMUNIDADES GUNA	NUMERO DE VIVIENDAS	PORCENTAJE DE PERSONAS POR VIVIENDA
Nargana (Sector No. 1)	14,060	42.47%	28	2,113	665
Aligandi (Sector No. 2)	11,644	35.17%	10	1,730	673
Tubuala –Dubwala- (Sector No. 3)	6,733	20.34%	11	979	6.88
Puerto Obaldia (Sector No. 4)	672	2.03%	0	175	3.84
TOTAL	33,109	100.00%	49	4,997	6.63

Fuente: Censo Panama 2010. <http://estadisticas.contraloria.gob.pa/Resultados2010/default.aspx>

Las diez comunidades más pobladas de Gunayala suman el 41.5% de su población total, y todas ellos se encuentran en islas. La comunidad más poblada es Usdub, con una población de 2.180, lo que representa 6,58% de la población total de Gunayala. Seis de las comunidades más pobladas están situadas en el Sector N° 2, a pesar de que sólo cuenta con un total de 10 comunidades. Por otra parte, sólo dos comunidades del Sector N° 1 (Yandub-Nargana y Gardi Sugdub) se encuentran entre las diez comunidades más pobladas, a pesar del hecho de que tiene más comunidades que cualquier otro con un total de 28.

TABLA NO. 3: LAS DIEZ COMUNIDADES DE GUNAYALA MÁS POBLADAS, POR SECTOR, POBLACIÓN Y NÚMERO DE VIVIENDAS

NOMBRE USADO POR EL CENSO PANAMÁ 2010	NUEVA ESCRITURA GUNA	SECTOR NO.	POBLACIÓN	% DEL TOTAL DE POBLACIÓN EN GUNAYALA	ESTÁ LA COMUNIDAD LOCALIZADA EN UNA ISLA?	# DE VIVIENDAS	PORCENTAJE DE PERSONAS POR VIVIENDA
1. Ustupu (Isla conejo pintado or Neque)	Usdub	2	2,180	6.58%	Si	317	6.88
2. Ukupseni (Playón Chico)	Uggubseni	2	1,849	5.58%	Si	274	6.75
3. Achutupu (Isla Perro)	Asshudub	2	1,586	4.79%	Si	251	6.32
4. Ogobsucum (Ensenada del coco)	Ogobsuggun	2	1,562	4.72%	Si	198	7.89
5. Aligandi (Manglar)	Agligandi	2	1,408	4.25%	Si	236	5.97
6. Yantupu (Nargana)	Yandub – Nargana	1	1,215	3.67%	Si	197	6.17
7. Kanir-dup (San Ignacio de Tupile or Isla Gallina)	Gannirdub	2	1,192	3.60%	Si	200	5.96
8. Carti Sugdub	Gardi Sugdub	1	927	2.80%	Si	145	6.39
9. Mulatupu	Muladub	3	906	2.74%	Si	154	5.88
10. Miria Ubigantupu (Soledad Miria)	Mirya Ubigandub	1	896	2.71%	Si	123	7.28
TOTAL			13,721	41.55%		2,095	6.55

Fuente: Censo Panama 2010. <http://estadisticas.contraloria.gob.pa/Resultados2010/default.aspx>

III. LA REUBICACIÓN DE LAS COMUNIDADES GUNAS DE LAS ISLAS AL CONTINENTE

“Antes había tanta tierra que nadie pensaba en rellenar, ahora que vivimos en las islas la gente que quiere más tierra tiene que hacerlo de esta manera. No es necesario rellenar, ya que hay suficiente tierra en el continente, pero como nos acostumbramos a vivir en islas y tenemos miedo a las serpientes y a los mosquitos, si queremos tierra debemos trabajar duro para ganarla al mar” (Inaiduli, uno de los argars de Mirya Ubgigandub o Soledad Miria a principios de la década de 2000)¹⁵.

La idea de trasladar parte de la población Guna de las islas al continente no es nueva, hay hasta un artículo en los Estatutos de Gunayala que regulan una posible reubicación¹⁶. A través de los años algunos líderes de la comunidad¹⁷ han promovido la idea de la reubicación de las poblaciones de algunas de las islas al continente como resultado del crecimiento de la población y la falta de espacio¹⁸. Sin embargo, en los últimos diez años la idea de la reubicación al continente ha sido un tema de creciente importancia en la agenda del Congreso General Guna y en la mayoría de los Congresos locales Guna.

El aumento de interés por la reubicación es el resultado de una serie de desastres naturales y eventos climáticos que han afectado las islas en Gunayala¹⁹ durante los últimos diez años. Dichos eventos climáticos han puesto presión sobre las comunidades Guna para empezar a buscar alternativas a largo plazo. Un artículo científico publicado en el 2003 sobre los efectos del cambio climático en Gunayala, que derivó en varios eventos académicos y otras actividades para aumentar el interés del público panameño, también contribuyeron a crear un sentido de urgencia sobre el proceso de reubicación y lo han conectado a la cuestión más amplia del cambio climático y el aumento del nivel del mar²⁰.

¹⁵ Cita tomada de Martínez Mauri, Mónica (2011). *Kuna Yala, tierra de mar. Ecología y territorio indígena en Panamá*. Quito: Ediciones Abya-Yala. Página 119.

¹⁶ De acuerdo con el Art. 170 del Estatuto de Gunayala: “Todo proyecto de creación o de traslado de una comunidad en Kuna Yala contará con el estudio previo de impacto ambiental (cultural y social), que podrán realizar los profesionales kunas de la misma comunidad interesados o sus representantes”.

¹⁷ Específicamente, el ex-cacique Leonidas Valdés Kantule y el primer sacerdote católico Guna y Argar, Ibelele Nikktiginya Davies. Ambos murieron en 2010.

¹⁸ Entrevista con el abogado Guna Aresio Valiente, Ciudad de Panamá, 6 de abril 2014. Entrevista con el biólogo Guna Heracio Herrera, Ciudad de Panamá, 8 de abril 2014. Valiente y Herrera mencionaron el proyecto Ukgupseni 2000 (Uggubseni), también conocido como la isla Playón Chico, como uno de los primeros que durante la década de 1990 proyectó la reubicación de algunos de su población a la península como consecuencia del crecimiento demográfico. Sin embargo, la reubicación no ha ocurrido todavía. El proyecto Ukgupseni 2000 sin embargo logró construir un puente peatonal que conecta Uggubseni al continente, ya que están a sólo 200 metros de distancia.

¹⁹ Guzmán, Héctor M, Guevara, Carlos y Castillo, Arcadio (2003). “Natural Disturbances and Mining of Panamanian Coral Reefs by Indigenous People”. *Conservation Biology*, Vol. 17, No. 4. Páginas 1396-1401.

²⁰ Ha habido algunos artículos sobre Gunayala en periódicos y revistas que desde 2010 han mencionado el tema de la reubicación. Ver por ejemplo, “Rising Tide: On the Islands of the Kuna. Panama’s indigenous Kuna people are at risk from climate change”, por Ruxandra Guidi. *Americas Quarterly*. Primavera 2010. <http://www.americasquarterly.org/node/1513>. Sin embargo, a pesar del creciente interés por conocer sobre el impacto del cambio climático en Gunayala y el desplazamiento de sus comunidades, éste informe es el primer estudio público comprensivo sobre el tema. Ver también FUNPADEM et al (2012). *Proyecto Comunidades Costeras Centroamericanas y Cambio Climático. Diagnóstico ambiental, social y productivo de la comunidad Gardi Sugdub, Comarca Guna Yala, Panamá*. Documento sin publicar. Agradecemos a la organización ambiental Panameña ANCON por facilitarnos una copia de dicho documento.

1. LOS DATOS CIENTÍFICOS SOBRE EL AUMENTO DEL NIVEL DEL MAR EN GUNAYALA

Como se señaló anteriormente, en octubre del 2003, los biólogos marinos Héctor Guzmán, Carlos Guevara y Arcadio Castillo publicaron un artículo en la revista *Conservation Biology*, que se ha convertido en el estudio con más autoridad e influencia hasta la fecha sobre los efectos del cambio climático en Gunayala²¹. El artículo aborda dos temas principales:

- a. *El aumento del nivel del mar y la disminución de la superficie de las islas deshabitadas:* Los autores encontraron una fuerte evidencia del aumento del nivel del mar en Gunayala, que promediaron 2,0 mm anualmente entre 1907-2000, con la evidencia de que se ha acelerado desde la década de 1970²². Según los autores, “se registró un aumento gradual y significativo en el nivel del mar para Panamá, con un promedio de 2,0 cm/año (sic) desde 1907 y 2,4 cm/año (sic) en los últimos 30 años.”²³ Al mismo tiempo con base en la comparación de las imágenes aéreas tomadas de islas deshabitadas en Gunayala durante un período de 30 años, los autores encontraron “una reducción en el área de superficie de 50.363 m² (de 664.954 a 614.591 m²), con una pérdida media de (...) 1.105 m² en las islas deshabitadas.”²⁴
- b. *El crecimiento de la superficie de las islas habitadas y la dramática disminución del coral duro vivo:* El principal foco de los autores en el estudio y su mayor preocupación lo constituyó el hecho de que las islas habitadas habían aumentado su superficie como resultado de la práctica anti-ecológica de los Gunas de llenar con el uso del coral. “Estimamos un aumento total de 62.289 m² de superficie de varias islas pobladas (93%) como resultado del relleno de coral (de 382.078 a 444.367 m²), con una media de (...) 1.034 m² y un aumento del 190% en una comunidad.”²⁵ La necesidad de ampliar la superficie de las islas es explicado por los autores como resultado del aumento significativo de la población Guna, basado en la comparación de los datos censales que muestra que la población tuvo un crecimiento del 60% entre 1920 y 2000. Como resultado de esta práctica, el coral vivo en la región ha disminuido dramáticamente. Según los autores, “la cobertura de coral duro vivo se redujo significativamente de un 60% a principios de 1970 a 13% en 2000.”²⁶

Desde la publicación de su estudio de 2003, Guzmán ha organizado varios actos públicos sobre sus hallazgos. Por ejemplo, el 9 de junio 2010 Guzmán y el Smithsonian Institute, con el apoyo de la Embajada Británica en Panamá organizaron un foro internacional titulado “Kuna Yala: Tradición y Cambio Climático”, para llamar la atención del público en general, de los Gunas, y del gobierno panameño por el aumento del nivel del mar y la necesidad de reubicar a las comunidades Gunas, como una manera de salvar y restaurar el coral de Gunayala²⁷.

²¹ Guzmán, Héctor M, Guevara, Carlos y Castillo, Arcadio (2003). Op. cit.

²² Según Guzmán hay un error en la versión publicada del artículo. En lugar de referirse a los aumentos anuales del nivel del mar en milímetros, la versión publicada incorrectamente se refiere a centímetros. Este “error tipográfico” ha creado una gran confusión cuando este artículo es citado en otros estudios. Entrevista con Héctor Guzmán, Ciudad de Panamá, 7 de Abril de 2014.

²³ Guzmán, Héctor M, Guevara, Carlos y Castillo, Arcadio (2003). Op. cit. Página 1398.

²⁴ Idem.

²⁵ Idem.

²⁶ Idem.

²⁷ Guzmán dijo a la agencia de noticias EFE que, “el propósito del foro era tener un acercamiento entre lo que se define como dos culturas, y en la que básicamente la nuestra que tiene mucha información científica, puede ser útil para ayudar al pueblo kuna a tomar decisiones adecuadas”. Según EFE, Guzmán también señaló que la intención es inducir a los kunas a un cambio de actitud que implica una migración gradual y organizada de sus comunidades actuales ubicadas en las islas a otras nuevas que se ubicarán en tierra firme. Vea “Cambio climático afectará cada vez más al archipiélago panameño de San Blas”. Agencia EFE, 10 de junio de 2010. Además, entrevista con Héctor Guzmán, Ciudad de Panamá, 7 de Abril de 2014.



EL AUMENTO DEL NIVEL
DEL MAR HA DISMINUIDO LA
SUPERFICIE DE LAS ISLAS
DERIVANDO EN HACINAMIENTO.
LOS ISLEÑOS HAN RECURRIDO AL
RELLENO CON CORAL PARA AMPLIAR
LA SUPERFICIE DE LAS ISLAS.

Imagen: Kadir van Lohuizen / NOOR
Ubicación: Guna Yala (Yandup island)





Uno de los materiales presentados en el foro fue un corto documental narrado en lengua Guna con subtítulos en español e inglés²⁸. El texto completo del vídeo es el siguiente:

“Durante siglos, nosotros los Kuna de la Comarca Kuna Yala de Panamá vivimos en los bosques tropicales de tierra firme. A mediados del Siglo 19, comenzamos a migrar hacia la costa caribeña. Desde 1938, los kuna hemos mantenido nuestra autonomía territorial que abarca 480 kilómetros de costa y más de 300 islas de coral. En los últimos 30 años, nuestra población ha crecido y casi duplicado. Los arrecifes naturales nos han brindado protección del oleaje marino, pero hemos extraído corales para utilizarlos en construcción de muros y rellenos para agrandar las islas. En total, los Kuna hemos construido más de 20 kilómetros de muros de coral y hemos expandido nuestras islas para abarcar más de 6 hectáreas de suelo marino. A causa de la extracción de los corales, hemos perdido la protección natural de los arrecifes contra las tormentas y erosión. El futuro de nosotros es difícil. El cambio climático está calentando los océanos, subiendo gradualmente los niveles del mar y posiblemente ocasionando tormentas más fuertes. A corto plazo, debemos de considerar mudarnos de las islas y regresar a tierra firme, como ya lo han decidido algunas comunidades. A largo plazo, las soluciones son claras. Necesitamos promover la restauración de los arrecifes coralinos a su estado original, y proteger el medio marino para enfrentar y mitigar mejor los efectos del cambio climático. Los Kuna no podremos resolver esta crisis por sí solos. Necesitamos la ayuda de todos ustedes”²⁹.

No tenemos ninguna razón para dudar de las intenciones altruistas de Guzmán y sus colegas, y sobre su interés y pasión por proteger y restaurar los arrecifes de coral de Gunayala. Sin embargo, la situación en las islas de Gunayala ha puesto sobre la mesa la vieja tensión entre los deseos por la protección del medio ambiente y la suerte de las poblaciones que viven en dichos ambientes³⁰. En este caso particular es importante notar que la población en cuestión es una comunidad indígena con una gran riqueza cultural y con un prestigio bien merecido entre muchos círculos ambientalistas. El enfoque utilizado por algunos conservacionistas hasta la fecha ha sido un poco arrogante, y no ha sido constructivo hacia el establecimiento de un diálogo intercultural. Nuestra principal preocupación, sin embargo, es que un enfoque exclusivamente conservacionista respecto a la reubicación, impulsado principalmente por el deseo de salvar el coral sin tomar en considerar integralmente al pueblo Guna y a la totalidad de su hábitat (de la que el coral es sólo una parte) no es sostenible en el largo plazo. También podría terminar minando el prestigio social y cultural del pueblo Guna, las bases de su control autónomo, la administración y gestión de su territorio, e incluso su especial, aunque imperfecta, relación con la naturaleza³¹.

²⁸ Según el sitio web del Smithsonian, “El foro buscaba iniciar un diálogo conducido científicamente con representantes kunas y las autoridades panameñas sobre las herramientas disponibles para apoyar a los kunas que se enfrentan a la degradación de una barrera de la naturaleza y el aumento de 2 mm en el Mar Caribe cada año. El foro también presentó un video financiado por el Reino Unido en Panamá sobre los resultados de la investigación sobre San Blas. Según Guzmán, ‘es importante que los científicos apoyemos los esfuerzos por difundir información que conduzca a la adaptación al cambio climático, ya que esto dejó de ser un debate académico ... Panamá debe establecer los usos del suelo de su territorio. Esto es responsabilidad del Estado y debe incluir a los inversionistas y a los constructores en las zonas costeras. Los kunas son la población que sufre el mayor riesgo en este momento, pero también estamos viendo muchas otras señales en el resto del país’”. http://stri.si.edu/english/about_stri/headline_news/news/article.php?id=1153

²⁹ El video puede verse aquí: <https://www.youtube.com/watch?v=O2vcZl04Xs0>

³⁰ Clad, James (1984). “Conservation and Indigenous Peoples. A Study of Convergent Interest”. *Cultural Survival*, Winter 1984. <http://www.culturalsurvival.org/ourpublications/csq/article/conservation-and-indigenous-peoples>

³¹ Según la antropóloga española Mónica Martínez Mauri, quien recientemente publicó un estudio etnográfico muy interesante sobre los recursos marinos en Gunayala, hay un nivel increíble de conocimiento entre el pueblo kuna en relación con los recursos marinos en la zona. “(..) los kunas de Gardi Sugdub identifican el 80% de las especies de peces, el 22% de las especies de invertebrados y menos del 1% de las especies de corales y esponjas mencionadas en la guía de campo del STRI [Instituto Smithsonian de Investigaciones Tropicales]. Estos datos muestran que los kunas identifican la fauna, excepto los corales -, pero desconocen la gran variedad de la flora marina”. Curiosamente, Martínez Mauri también encontró que: “La mayoría de los habitantes de Gardi no reconoce las diferentes especies de corales y se refieren a ellas empleando el genérico akkua (literalmente significa piedra)”. Martínez Mauri, Mónica (2011a). *Kuna Yala, tierra de mar. Ecología y territorio indígena en Panamá*. Quito: Ediciones Abya -Yala. Página 94. Durante nuestra visita de recolección de información en Gunayala también escuchamos a varias personas Guna refiriéndose al coral utilizado para llenar la superficie de las islas como “piedras”.

2. LOS DESASTRES NATURALES Y LOS EVENTOS CLIMÁTICOS QUE HAN AFECTADO A GUNAYALA

El peor desastre natural jamás registrado en Gunayala fue un tsunami que afectó a las islas de San Blas el 7 de septiembre de 1882. El tsunami fue el resultado de un terremoto de magnitud 7.9 generado en la región. Se estima que dicho tsunami produjo olas de 3 metros de altura y mató al menos a 100 Gunas³². Este tsunami fue uno de los 12 registrados en las costas caribeñas de América Central entre 1539 y el 2000, y el único donde se reportaron muertes³³.

Como se mencionó anteriormente, Gunayala ha estado luchando con el aumento del nivel del mar desde hace cierto tiempo. Sin embargo, una de las peores tormentas e inundaciones en la historia reciente sucedió a finales de noviembre de 2008. Los Guna normalmente mencionan los meses de noviembre y diciembre como aquellos en los que experimentan los eventos climáticos más extremos, sobre todo debido a la lluvia y los fuertes vientos provenientes del norte. A finales de noviembre de 2008 el boletín del Congreso General Guna informó lo siguiente: "Las dos últimas semanas la Comarca Kuna Yala ha sufrido inundaciones a causa del aumento del nivel del mar. Prácticamente la mayoría de las comunidades están siendo afectadas por el fenómeno, lo que ha creado alarma general. Es tradicional que cada fin de año el nivel del mar se altere y el agua traspase los bordes de las islas, pero este año ha superado los niveles tradicionales, según ha informado la población"³⁴.

En Gardi Sugdub muchas personas recuerdan vivamente la tormenta de noviembre del 2008 como uno de las peores y más terroríficos acontecimientos de su historia. Nuestra misión de investigación tuvo la oportunidad de hablar con el Saila Murphy, quien nos contó sobre la tormenta que afectó a su isla tan severamente aquel noviembre. La casa del Saila Murphy se encuentra cerca del mar y el día de la tormenta tuvo que hacer frente directamente a los fuertes vientos y a la marea. Su cocina se la llevó la tormenta en su totalidad. Toda su casa y la mayor parte de la isla permaneció inundada durante varios días hasta que las aguas por fin se retiraron. La gente en Gardi Sugdub estaba muy asustada, y los sailas se encerraron durante la mayor parte del tiempo en la Casa del Congreso local para orar. Se decidió también que nadie debe salir de la isla porque era aún más peligroso.

Reflexionando sobre la experiencia dramática de noviembre de 2008, Anelio Merry López, secretario de Comunicación del Congreso General Guna, escribió un artículo muy interesante sobre las inundaciones que fué publicado en el boletín electrónico institucional:

"Una de los temas que no podemos obviar es la experiencia que toda la comarca vivió a partir del pasado mes de noviembre y las semanas subsiguientes, donde toda la región quedó alarmada producto de los fenómenos naturales (...) Varias comunidades desde hace años vienen proponiendo cruzar al continente, no sólo por el aumento del nivel del mar, sino porque las islas se han quedado chicas por el aumento paulatino de la población, lo que hace necesario una mayor disposición de espacios. Si bien es cierto que Kuna Yala tienen sus raíces en las riberas de los grandes ríos de Darién y no es menos cierto que nuestros ancestros quedaron encantados con las islas y hoy

³² Fernandez, Mario (2002). "Daños, efectos y amenazas de tsunamis en América Central". *Revista Geológica Centroamericana*, 26: 71-83.

³³ Idem.

³⁴ Merry López, Anelio (2008). "Alarma por aumento del nivel del mar". *Kuna Yala por dentro*. Vol. 5, No. 6, Noviembre 29, 2008. http://www.geocities.ws/kunayarki/edicion_anterior/013.htm

a nosotros se nos hace difícil imaginar dejando las islas, las que han sido nuestros hogares por varios cientos de años. Pero hay una señal irreversible que nos obliga a tomar medidas, que no nos sorprenda alguna reacción de la madre naturaleza donde después quedemos lamentando. De principio, cada comunidad debe tomar medidas, organizar y trazar estrategias para enfrentar las consecuencias del calentamiento global.

(..) Kuna Yala está preparada para los desastres naturales? No, la respuesta es categórica. Hasta ahora nunca se ha planteado el tema y la sugerencia de incluir en la agenda del próximo congreso es oportuna e inevitable, donde representantes de las 49 comunidades planteen alternativas y como Congreso General Kuna asuman sus responsabilidades, iniciando desde sus propias comunidades (...) Cada una de nuestras comunidades son autónomas y tienen la capacidad de desarrollar programas comunitarios, crear programas de contingencia sin mayor intervención de los máximos organismos. Como el de decidir de transladarse o no al continente³⁵.



³⁵ Merry López, Anelio (2009). "Una Mirada desde la puerta de 2009". *Kuna Yala por dentro*, Vol. 6, No. 1. Enero 2, 2009. http://www.geocities.ws/kunayarki/edicion_anterior.013.htm

IV. EL LIDERAZGO DE LA COMUNIDAD EN LA REUBICACIÓN DE LA ISLA DE GARDI SUGDUB

A la fecha de nuestra visita a Gunayala un total de 300 familias de Gardi Sugdub se habían inscrito para ser reubicados al continente³⁶. Aproximadamente 200 de esas familias viven actualmente en Gardi Sugdub y 100 familias adicionales viven actualmente en la Ciudad de Panamá, pero son originarios de esa comunidad. Después de tomar la decisión de reubicarse y obtener los terrenos necesarios para ello, el 17 de abril de 2010, la comunidad de Gardi Sugdub comenzó a trabajar en el sitio de reubicación³⁷. El primer paso fue organizar el grupo para comenzar a limpiar colectivamente el sitio seleccionado³⁸. Es importante tener en cuenta que la mayor parte de la tierra donde la comunidad planea reubicarse estaba cubierta por bosque secundario y necesitaba ser limpiado. Por esta razón, la comunidad de Gardi Sugdub decidió que todas las familias (las que viven tanto en la isla como en la Ciudad de Panamá) que se inscribieron para ser reubicadas irían juntas cada mes a trabajar en la limpieza del sitio de reubicación. Si alguien no participa debe pagar una multa de \$10 dólares. Como resultado, la comunidad de la diáspora que vive en la Ciudad de Panamá permanentemente está organizando eventos y actividades de recaudación de fondos para pagar esta cuota³⁹.

Hay varios factores que facilitaron la decisión de la comunidad Gardi Sugdub de reubicarse, como las siguientes:

1. *Ubicación:* Gardi Sugdub es una isla localizada solamente a un kilómetros y medio del puerto de Gardi y siempre ha sido uno de los principales puntos de entrada a Gunayala. Durante la década de los 70 se construyó una pista de aterrizaje en el continente y por muchos años tuvo un camino de tierra entre El Llano y puerto Gardi que permitió el paso a un pequeño número de vehículos, sobre todo durante la estación seca. Sin embargo, durante muchos años, la carretera estuvo sin pavimentar y con buena suerte se gastaban alrededor de siete horas de viaje desde la Ciudad de Panamá. En razón a su estado no era un camino confiable, debido sobre todo al hecho de que no tenía puentes, lo que la hacia inútil durante la mayor parte del año. En 2010 el gobierno panameño finalmente reparó y pavimentó dicho camino y construyó todos los puentes necesarios, haciendo que el viaje desde la Ciudad de Panamá hasta el puerto Gardi sea ahora de solamente dos horas y media. Para bien y para mal la pavimentación de la carretera ha tenido un impacto significativo no sólo en Gardi Sugdub sino en toda la región de Gunayala⁴⁰. En la actualidad, esta es la manera más fácil de viajar a Gunayala y pasar de allí a cualquier otra comunidad, incluso de aquellas localizadas en la frontera con Colombia.

³⁶ Estimamos que alrededor de 1.500 personas podrían estar actualmente planeando mudarse al nuevo sitio de reubicación.

³⁷ Reunión con la Junta del "Comité de la Barriada". Gardi Sugdub, Marzo 30, 2014

³⁸ Tal vez la primera referencia pública sobre las medidas adoptadas por la comunidad de Gardi Sugdub de reubicarse fué registrada por un periódico Panameño, en un artículo titulado, "Hasta luego, querida isla. Kunas se mudan a tierra firme por cambio climático". Mi Diario, 30 de agosto 2010, páginas 8 y 9. La historia fue escrita por el periodista Guna Dmitry Diaz. En dicho artículo, Blas López, entonces presidente de la "Comité de la Barriada" es citado diciendo: "Ya hemos limpiado unas dos hectáreas y media de terreno, que pueden abarcar unas 30 familias. Cada familia va a tener 500 metros cuadrados que incluyen hasta jardín o espacio para cultivos (...) Actualmente estamos en plan operativo, realizando enlaces con las instituciones del Gobierno, con las agencias de ayuda internacionales y hasta con la Universidad de Panamá, para el diseño de las casas y las calles. Se va a crear una barriada con las mismas características tradicionales, con su filosofía de la unidad".

³⁹ Reunión con la "Comisión Pro-vivienda- Capítulo Panamá", Ciudad de Panamá, Abril 4, 2014.

⁴⁰ La misión de investigación de *Displacement Solutions* visitó Gunayala a través de esta carretera y fue testigo del constante flujo de personas entrando y saliendo de la región de Gunayala. La carretera también ha producido un significativo impacto socio-económico en la región. Por ejemplo, se ha incrementado el acceso a muchos bienes que eran casi imposibles de encontrar, tales como botellas de plástico, latas, etc. Esto ha magnificado el problema con la gestión de los residuos, que ya era un problema desde antes de que esto ocurriera.

2. *Organización y liderazgo:* El pueblo Guna es muy organizado, pero la gente de Gardi Subdug están especialmente bien organizados. Una vez que la comunidad tomó la decisión de trasladarse crearon una “Comision de la Barriada” para el proceso de reubicación y comenzaron a acercarse a diferentes organismos públicos para pedir apoyo. Adicionalmente, Gardi Sugdub tiene la diáspora mejor organizada de Gunayala. En efecto, los Gunas de Gardi Sugdub que viven en la Ciudad de Panamá han estado organizados desde hace muchos años, e incluso son propietarios de un edificio en el barrio Santa Ana⁴¹. El edificio sirve como una especie de embajada en la ciudad, que es utilizado por las autoridades de Gardi Sugdub cuando tienen que viajar a la Ciudad de Panamá en razón de actividades relacionadas con la comunidad. Según los miembros de la “Comisión de la Barriada” hay 567 personas de Gardi Sugdub que viven actualmente en la Ciudad de Panamá que son originarios de allí y que mantienen una relación activa con las personas en la isla⁴². Para el proceso de reubicación crearon su propio grupo al que han llamado la “Comisión Pro-vivienda-capítulo Panamá”.
3. *Tierra:* La comunidad ha hecho los arreglos necesarios para tener tierra disponible para la reubicación. Algunas familias han donado 17 hectáreas de tierra que se utilizarán para construir el primer grupo de viviendas. La tierra se compone de dos pedazos separados, uno de 13 hectáreas y el otro de 4 hectáreas, se encuentran cerca de la carretera, y del proyectado colegio y centro de salud que el gobierno de Panamá está construyendo actualmente en la región⁴³.
4. *Recursos:* La economía local de Gardi Sugdub está en auge como resultado de todo el tráfico vehicular y el turismo generado por la carretera asfaltada. Al momento de nuestra visita a Gunayala, había una cuota de ingreso de \$10 dólares para extranjeros y \$3 para los panameños. Parece que Gardi Sugdub es la comunidad que se beneficia de la mayor parte de la nueva economía de la región.

VOCES DE LA REUBICACIÓN EN GARDI SUGDUB

“Si nos vamos a trasladar queremos mejorar nuestro nivel de vida”

- Blas López, miembro del “Comité de la Barriada” de Gardi Sugdub.

“En sus canciones tradicionales, los Gunas no mencionan las islas o en el mar, sólo el continente. Por lo tanto, con el traslado a tierra firme los Gunas va a regresar a su origen” - Evelio López, líder de la comunidad en Gardi Sugdub.

“Hay 12 personas en mi familia, así que no podemos vivir en una habitación, necesitamos una casa. Eso va a ser un problema. En la ciudad de Panamá vivo en tierra invadida”. - Gilberto Arcia, miembro del Comité Pro-vivienda, capítulo Panamá.

⁴¹ Como se mencionó al inicio de este informe, la misión de investigación *Displacement Solutions* en Gunayala tuvo la oportunidad de reunirse por separado con toda la comunidad de Gardi Sugdub en una de sus reuniones nocturnas en la Casa del Congreso; con la “Comisión de la Barriada” en una reunión especial en la Casa del Congreso; y con la comunidad de la diáspora, o “Comisión Pro-vivienda capítulo-Panamá” en una reunión especial en su local en la Ciudad de Panamá.

⁴² Reunión con la Junta del “Comité de la Barriada”, Gardi Sugdub, Marzo 30, 2014.

⁴³ La misión de investigación de *Displacement Solutions* a Gunayala tuvo la oportunidad de visitar el sitio donde se proyecta construir el centro de salud, el complejo escolar, y las 17 hectáreas de tierra de la comunidad donde está proyectada la construcción del primer grupo de viviendas. Durante nuestra visita al lugar de reubicación, fuimos acompañados por el Silla principal de Gardi Sugdub y varios miembros de la Junta del “Comité de la Barriada”. Este informe incluye algunas de las fotos tomadas durante dicha visita.

“Muchas Gunas han venido a Ciudad de Panamá para darle educación a los hijos. A muchos les gustaría volver a Gunayala, pero no tienen a donde llegar”. - Benilda, miembro del Comité Pro-vivienda, capítulo Panamá.

“El proyecto de reubicación debe incluir la capacitación a los miembros de la comunidad para generar ingresos, como por ejemplo talleres de electrónica, carpintería, etc”. - Rolando Méndez, miembro del Comité Pro-vivienda, capítulo Panamá.

“En Gunayala se tiene la costumbre de trabajar comunitariamente, por eso han unido fuerzas la comunidad en Gunayala y la que vive en la Ciudad de Panamá. No ha sido fácil; aquí hacemos actividades todo el tiempo con la idea de ayudar a Gunayala. La unión hace la fuerza”. - Benilda, miembro del Comité Pro-vivienda, capítulo Panamá.

Sin embargo, el proceso de reubicación en Gardi Sugdub ha demostrado ser una empresa bastante complicada por varias razones, tanto internas como externas.

1. *Razones internas:* El proceso de reubicación ha creado algunas tensiones naturales entre los propios Gunas en varios niveles. En un primer nivel se han producido diferencias de criterios entre el Congreso General Guna y el congreso local con respecto a cómo manejar el proceso de reubicación. En un segundo nivel se han producido diferencias entre los individuos de la misma comunidad de Gardi Sugdub. El plan original incluía la construcción de sólo 65 casas y ha habido diferencias de opinión sobre la forma de decidir quién se trasladará primero⁴⁴. Además, entre varias personas de la comunidad hay un sentido de urgencia para reubicarse. Algunos líderes han enmarcado las diferencias de opinión entre los dos lados como diferencias entre los profesionales y los no profesionales. Según esta narrativa los profesionales han estado abogando por una reubicación bien planificada que podría tomar más tiempo. Por otro lado, los no profesionales están listos para reubicarse sin ninguna planificación.

En un tercer nivel, hay diferencias entre las personas que viven en Gardi Sugdub y la diáspora de Gardi Sugdub en la Ciudad de Panamá. La comunidad que vive en Gardi Sugdub se mueve al ritmo de la discusión local y el proceso de toma de decisiones. La diáspora ha expresado su deseo de avanzar lo más pronto posible. Incluso han abogado por la asignación de parcelas individuales para que cada familia pueda realizar la construcción de su propia casa. Dado que la construcción aún no ha comenzado a pesar de que han pasado cuatro años desde que se limpió el terreno por primera vez, cerca de 10 familias han abandonado la organización lo que es una señal de su nivel de frustración⁴⁵. Por último, parece que ha habido una cierta tensión entre los miembros de otras comunidades Gunas que desean reubicarse en el nuevo sitio de Gardi Subdub⁴⁶.

⁴⁴ Durante nuestra reunión con el “Comité de la Barriada” en Gardi Sugdub, se mencionó que se decidiría con base en el cumplimiento con todas las obligaciones y tareas establecidas por el comité. Sin embargo, no está claro si el grupo en la ciudad de Panamá apoya este enfoque, dada su dificultad para cumplir con algunas de las tareas como consecuencia de no estar viviendo en Gardi Sugdub.

⁴⁵ Reunión con la “Comisión Pro-vivienda- Capítulo Panamá”, Ciudad de Panamá, Abril 4, 2014.

⁴⁶ Entrevista con Jesús Alemancia. Ciudad de Panamá, Marzo 31, 2014.

2. *Razones externas:* Ha habido muchos obstáculos inesperados y retrasos en el proceso de reubicación, y cuatro años ya han pasado desde la primera vez que la comunidad comenzó a limpiar el sitio de reubicación. Por ejemplo, se han producido cambios a nivel de liderazgo en Gardi Sugdub. Por diversas razones, algunos de los líderes y simpatizantes originales de la reubicación no pudieron continuar el seguimiento del proyecto, otros decidieron tomar un descanso por un tiempo, como resultado de las tensiones internas entre los miembros de la “Comisión de la Barriada” con respecto a la mejor manera de avanzar. También ha habido muchos retrasos por parte del Ministerio de Vivienda en relación con el inicio de la construcción de las viviendas proyectadas, como veremos en detalle más adelante. Además, las Gunas han pedido el apoyo de muchas fuentes, incluyendo a los Estados Unidos, Gran Bretaña y Qatar a través de sus embajadas en Panamá, así como a varios extranjeros que han visitado Gunayala. Como resultado ha habido muchas promesas falsas, o muchas promesas que aún no se han materializado, pero que han contribuir a crear una gran cantidad de frustración e incertidumbre acerca de la reubicación⁴⁷.



⁴⁷ Reunión con los abogados Guna, asesores del CGG, Aresio Valiente y Atencio López. Ciudad de Panamá, Abril 8, 2014.

V. EL ROL DEL GOBIERNO DE PANAMÁ EN EL PROCESO DE REUBICACIÓN DE LA ISLA DE GARDI SUGDUB

El gobierno de Panamá ha tenido un acercamiento fragmentado a la reubicación en Gunayala y no ha desarrollado ningún plan coordinado o sistemático al respecto. Sin embargo, varios ministerios han desarrollado algunos proyectos muy impresionantes de la zona de Gardi Sugdub, tales como la construcción de un centro de salud y de un complejo escolar, y hay una promesa de construir un primer grupo de 65 casas. Dichos proyectos han sido implementados en tierra proporcionada por la comunidad de Gardi Sugdub. Por esta razón pareciera como si dichas actividades fueran parte de un proyecto gubernamental coordinado de reubicación. Desafortunadamente ese no ha sido el caso, y en la realidad cada intervención ha estado completamente desconectado una de la otra.

Los dos principales proyectos actualmente en construcción en Gardi Sugdub son el centro de salud y el complejo escolar, que se están construyendo con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Esos proyectos han sido desarrollados principalmente con el objetivo de reducir las disparidades en salud y educación de las comunidades indígenas, más que en apoyar el proceso de reubicación. El BID también está financiando actualmente un proyecto de \$100 millones de dólares en Panamá para reducir las vulnerabilidades a los efectos de los desastres naturales y los efectos del cambio climático⁴⁸. La ironía es que no pudimos encontrar evidencia de que el BID tenga conocimiento lo que está pasando en Gardi Sugdub en relación al proceso de reubicación de su comunidad, causada precisamente por el cambio climático.

1. EL PROYECTADO CENTRO REGIONAL DE SALUD DE NIVEL PRIMARIO

El Ministerio de Salud panameño (MINSA) está actualmente invirtiendo fuertemente en infraestructura de salud en todo el país, incluyendo la construcción de cinco hospitales en distintas provincias, con una inversión aproximada de \$358 millones de dólares, además de 20 Centros Innovadores de Atención Primaria, también conocidos como los MINSA-CAPSIS, con una inversión de alrededor de \$220 millones de dólares. Los MINSA- CAPSIS son un nuevo modelo de centros de salud de nivel primario, usando el estado de arte de la tecnología de la información y de la comunicación. Uno de los MINSA- CAPSIS que se encuentra actualmente en proceso de construcción se encuentra en Gardi Sugdub, junto a la tierra donde la comunidad tiene previsto reubicarse, con una inversión de casi \$11.6 millones de dólares. La comunidad donó el terreno, que es de unos 22.798 metros cuadrados. La construcción comenzó el 28 de octubre de 2011 y estaba originalmente programado que estuviera terminada el 28 de enero de 2013. Oficialmente se espera ahora que esté listo para el 30 de junio de 2014. Para el momento de nuestra visita, las obras eran visibles y el tamaño de proyecto muy impresionante. Sin embargo, según los informes oficiales del MINSA, a marzo de 2014 el avance del proyecto seguían siendo sólo de 38.5%⁴⁹.

⁴⁸ "Panama will reduce its vulnerability to natural disasters with IDB support". IADB News releases, Mayo 31, 2012. <http://www.iadb.org/en/news/news-releases/2012-05-31-panama-less-vulnerable-to-natural-disasters,10009.html>

⁴⁹ http://www.minsa.gob.pa/sites/default/files/transparencia/avance_de obra_de_los_proyectos_hospitales_y_minsa_capsi_marzo_31_2014e.pdf

En Gunayala sólo hay dos centros de salud de segundo nivel. Actualmente Gardi Sugdub alberga uno de ellos, que presta servicios a todo el Corregimiento de Nargana, y cuenta con una planilla de 26 personas: dos médicos generales, dos médicos internistas, cuatro enfermeras, cuatro técnicos de enfermería, un técnico de laboratorio, un promotor de salud y otros personal administrativo⁵⁰. Durante nuestra visita a Gardi Sugdub, personal del MINSA en la isla nos expresó su frustración por la falta de información sobre el proyecto y respecto a cuándo y quién va a trasladarse a la nueva MINSA- CAPSi, y qué va a pasar con el viejo edificio en la isla. Varias personas en Gardi Sugdub también expresaron su frustración en relación a la falta de información durante la implementación del proyecto.

De acuerdo con el BID, las desigualdades en material de salud entre las provincias de Panamá y las comarcas indígenas son alarmantes. En 2007, las tasas de mortalidad materna eran 59.4 por cada 1.000 nacimientos, pero en Gunayala eran de 584.8 y de 376.4 en la comarca Ngäbe Bugle. El cuidado prenatal en todo el país abarcó el 89.5 % de las mujeres, pero sólo el 64% en el caso de las mujeres indígenas. La desnutrición crónica de los niños menores de 5 años fue del 19.1% a nivel nacional, pero alcanzó el 62% entre los niños indígenas⁵¹.

2. EL PROYECTADO COMPLEJO ESCOLAR

El gobierno panameño también está actualmente en el proceso de construir un impresionante complejo escolar en Gardi Sugdub (ver foto abajo)⁵², que incluye 41 salones de clase, laboratorios, gimnasio, cafetería, biblioteca y dormitorios para estudiantes y profesores (60 para estudiantes y 16 para los profesores)⁵³ que beneficiará a unos 1.200 alumnos⁵⁴ desde kinder hasta noveno grado. Nuestra misión de investigación visitó la obra en construcción y fue testigo de los trabajos iniciales que están actualmente en curso. De acuerdo con el personal a cargo del proyecto, los estudios para la construcción comenzaron en 2011 y en teoría la construcción deberá estar lista antes de octubre de 2014. Sin embargo, se produjeron algunos retrasos al iniciaron el proyecto como resultado del estudio de impacto ambiental⁵⁵. El costo total del proyecto es de US\$ 10.875.000 y se está construyendo con fondos de un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo.

Como es el caso con el centro de salud regional, actualmente en construcción cerca del complejo escolar, este proyecto no es parte de un plan integral para hacer frente a la reubicación de la comunidad de Gardi Sugdub. Sin embargo, es un buen ejemplo de la fuerte inversión que el gobierno panameño ha estado haciendo en educación, y su interés, promovido y financiado por el BID, en la reducción de las enormes disparidades en el acceso a la educación y el rendimiento de los niños pertenecientes a los grupos indígenas. De hecho, durante los últimos 15 años, el gobierno panameño ha estado invirtiendo un promedio de 5% de su PIB en educación, o el 12% del presupuesto nacional y el 25 % del gasto público social⁵⁶.

⁵⁰ FUNPADEM et al (2012). *Proyecto Comunidades Costeras Centroamericanas y Cambio Climático. Diagnóstico ambiental, social y productivo de la comunidad Gardi Sugdub, Comarca Guna Yala, Panamá*. Documento no publicado.

⁵¹ Banco Interamericano de Desarrollo (2011). *Panamá. Iniciativa salud mesoamericana 2015*. <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36757825>

⁵² Foto facilitada generosamente por la arquitecta Cecilia Amat, del Proyecto de Desarrollo Educativo (Prode), entidad que hace parte del Ministerio de Educación (Meduca), Ciudad de Panamá, Abril 7, 2014.

⁵³ Entrevista con la arquitecta Cecilia Amat, Ciudad de Panamá, Abril 7, 2014.

⁵⁴ Gobierno Nacional República de Panamá. Ministerio de Economía y Finanzas. Dirección de Planificación Regional (2013). *Programas y proyectos ejecutados en las comarcas indígenas Guna Yala, Emberá Wounaan, Ngabe, Buglé, Madungandi, Wargandi, años 2007-2012*. <http://www.mef.gob.pa/es/direcciones/planificacionRegional/Documents/Comarcas%20-%20Concertacion%20Nacional%20para%20el%20Desarrollo%202013.pdf>

⁵⁵ Entrevista con la arquitecta Cecilia Amat, Ciudad de Panamá, Abril 7, 2014. El estudio de impacto ambiental fué presentado a la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) solamente hasta el 10 de septiembre de 2013.

⁵⁶ Inter-American Development Bank (2010). *Panamá: Espacios educativos y calidad de los aprendizajes (PL-L1064). Propuesta de Préstamo*. <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35469014>



EL COMPLEJO ESCOLAR EN GARDI SUGDUB

El complejo escolar en Gardi Sugdub es uno de los cuatro complejos escolares en construcción en las comarcas indígenas con recursos del BID. Según datos del BID en Panamá el 47.7% de los adultos indígenas que viven en comarcas no tienen ningún nivel de educación, en comparación con sólo el 3.5% de la población no indígena en todo el país. Por otro lado, mientras que el 23.5% de los panameños no indígenas han completado un nivel de educación más alto que la secundaria, sólo el 2.4% entre todos los pueblos indígenas, el 1.8% de las mujeres indígenas, y el 1.0% de las personas indígenas que viven en comarcas⁵⁷ (Tabla N° 4).

⁵⁷ *Idem.*

TABLA NO. 4: POBLACIÓN INDÍGENA ADULTA EN PANAMA Y SUS NIVELES DE ESCOLARIDAD, 2008

NIVELES DE ESCOLARIDAD	NO INDÍGENAS	TODOS LOS INDÍGENAS	MUJERES INDÍGENAS	INDÍGENAS QUE VIVEN EN COMARCAS
Ninguno	35%	37.6%	47.3%	47.7%
Nivel básico	44.2%	49.9%	45.0%	45.4%
Nivel medio	28.8%	10.1%	5.9%	5.9%
Educación superior	23.5%	2.4%	1.8%	1.0%

Fuente: Inter-American Development Bank (2010). *Panamá: Espacios educativos y calidad de los aprendizajes* (PL-L1064). *Propuesta de Préstamo*. <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35469014>

La cobertura de la escuela primaria es del 100% en todo el país, incluyendo a los pueblos indígenas que viven en comarcas. Sin embargo, la cobertura escolar a nivel nacional es sólo del 67% para el nivel pre medio y el 24% para el nivel medio. Para los pueblos indígenas que viven en comarcas, la cobertura es aún peor, con sólo el 33% para el nivel pre-medio y únicamente el 10% para el nivel medio. Las tasas de retención también muestran una disparidad muy significativa. Las tasas de retención a nivel nacional son del 88% para el nivel primario, el 56% para el nivel pre-medio y el 34% para el nivel medio. En las comarcas indígenas la situación es alarmante, ya que sólo hay un 48% de retención para el nivel primario, 22% para el nivel pre-medio y únicamente el 4% para el nivel medio⁵⁸.

TABLA NO. 5: INDICADORES EDUCATIVOS: PROMEDIO NACIONAL VS. COMARCAS INDÍGENAS, 2009

NIVEL (GRADO)	TOTAL NACIONAL		INDÍGENAS QUE VIVEN EN COMARCAS	
	Cobertura	Retención	Cobertura	Retención
Primaria grado 6	100%	88%	100%	48%
Pre media grado 9	67%	56%	33%	22%
E. media grado 12	24%	34%	10%	4%

Fuente: Inter-American Development Bank (2010). *Panamá: Espacios educativos y calidad de los aprendizajes (PL-L1064). Propuesta de Préstamo. Propuesta de Préstamo.* <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35469014>

La infraestructura escolar es uno de los principales factores que influyen en el éxito de los estudiantes en América Latina, de acuerdo a un estudio realizado por la UNESCO⁵⁹ en 2008, citado por la BID en el proceso de convencer respecto a la conveniencia de una fuerte intervención en la mejora de la infraestructura escolar en Panamá. La realidad es que la infraestructura escolar en Panamá está por detrás de la media regional en Centro América. Como resultado de ello, el Gobierno de Panamá ha aceptado un préstamo del BID por \$ 70 millones de dólares, más una inversión local adicional de \$10 millones de dólares para mejorar la infraestructura escolar en todo el país, pero con un enfoque especial en las comarcas indígenas. Además de la escuela actualmente en construcción en Gardi Sugdub, el gobierno de Panamá acaba de anunciar la construcción de segundo complejo escolar en Gunayala, en la comunidad de Usdub (Ustupu), con un costo de \$ 8.206.533 dólares, que beneficiará a aproximadamente 1.050 estudiantes⁶⁰.

⁵⁹ Inter-American Development Bank (2010). *Panama. Innovation in School Infrastructure (PN-L1072). Loan Proposal.* <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36882940>

⁶⁰ Gobierno Nacional República de Panamá. Ministerio de Economía y Finanzas. Dirección de Planificación Regional (2013). *Programas y proyectos ejecutados en las comarcas indígenas Guna Yala, Emberá Wounaan, Ngabe, Buglé, Madungandi, Wargandi, años 2007-2012.* <http://www.mef.gob.pa/es/direcciones/planificacionRegional/Documents/Comarcas%20-%20Concertacion%20Nacional%20para%20el%20Desarrollo%202013.pdf>

3. EL PROYECTADO PLAN DE VIVIENDA

En 2011, el “Comité de la Barriada” de Gardi Sugdub se dirigió al Ministerio de Vivienda y pidió la construcción de algunas casas para su reubicación. La comunidad ofreció 17 hectáreas de tierra que poseían para el proyecto. El Ministerio elaboró un plano titulado “Nuevo Carti”⁶¹ con la idea de construir las primeras 65 casas, que al parecer fueron aprobadas por la comunidad⁶². De acuerdo con el diseño original cada familia tendría un lote de 450 metros cuadrados (30 por 15 metros). Sólo habría una calle principal para acceder a las viviendas proyectadas, y dos calles secundarias sin salidas (Apéndice, Mapa Nº 3 y Nº 4). El diseño también incluye algunos edificios comunales tales como la casa comunal, la casa de la chicha⁶³, una iglesia católica, una pequeña escuela, un supermercado y una cafetería. El hecho de que una pequeña escuela esté incluida en el diseño es una clara muestra de la falta de coordinación entre el Ministerio de Vivienda y el Ministerio de Educación, que proyecta a construir su propia escuela en la misma comunidad.

Los detalles de las casas que se construirán no se incluyeron en el plano que fue compartido con la comunidad. Al parecer, el Ministerio de Vivienda planea seguir un modelo de vivienda que ha utilizado en otros proyectos en comunidades rurales de Panamá (ver foto abajo). Sin embargo, no está claro si la comunidad vió una foto del diseño o en otro lugar aprendió acerca de los detalles más específicos del proyecto⁶⁴. Las viviendas proyectadas serían sólo de 36 metros cuadrados (6 por 6 metros), con pisos de cemento, paredes de bambú y techos cubiertos con zinc. Cada casa tendría acceso al agua potable y un biogestor como saneamiento⁶⁵. El diseño de las casas claramente no tiene en cuenta las características culturales de las casas tradicionales de los Guna, y esto podría llevar al fracaso de todo el proyecto⁶⁶.



CASA MODELO PROPUESTA POR EL MINISTERIO DE VIVIENDA EN EL LUGAR DE REUBICACION

⁶¹ Las copias de los planos están incluidas en este informe. Ver Apéndice, Mapa # 3 y Mapa #4.

⁶² Reunión con el ingeniero Manuel Soriano, Director de Ingeniería y Arquitectura en el Ministerio de Vivienda. Ciudad de Panamá, Abril 8, 2014.

⁶³ La chicha es una bebida ceremonial hecha de maíz fermentado.

⁶⁴ La foto de la casa modelo fué facilitada generosamente por el ingeniero Manuel Soriano, Director de Ingeniería y Arquitectura en el Ministerio de Vivienda.

⁶⁵ Una de las preocupaciones del “Comité de la Barriada” en Gardi Sugdub es que el biogestor no aparece en los planos. Reunión con los miembros del “Comité de la Barriada”, Gardi Sugdub, 30 de marzo de 2014.

⁶⁶ Para ver cómo es una casa Guna, visite la página web del Congreso General Guna, <http://www.gunayala.org.pa/Casa%20guna.09.pdf>

De acuerdo con el Ministerio de Vivienda originalmente se estimó a comienzos del 2012 que la construcción de las 65 viviendas costaría alrededor de \$2.4 millones dólares. Las obras de infraestructura del proyecto costaría \$1.2 millones de dólares y las casas en sí mismas unos \$1.2 millones de dólares adicionales. Sin embargo, a la fecha de nuestra visita a Gunayala la construcción de las casas todavía no había comenzado y hay mucha incertidumbre sobre el futuro del proyecto. La comunidad nos informó, y los funcionarios del Ministerio de Vivienda lo confirmaron, que el gobierno panameño utilizó los recursos inicialmente asignados para el proyecto de vivienda en Gunayala para otros proyectos de emergencia en otras provincias que se vieron afectadas por fuertes lluvias y severos deslizamientos de tierra⁶⁷.

Es muy preocupante que el proyecto de vivienda no haya comenzado y que también exista la posibilidad de que el proyecto nunca llegue a ser realidad. Sin embargo, a la comunidad de Gardi Sugdub le preocupa especialmente que posiblemente no van a estar viviendo en el sitio de reubicación para el momento que abra sus puertas el nuevo complejo escolar. Todos los estudiantes tendrían que trasladarse en bote todos los días desde Gardi Sugdub hasta la nueva escuela. Actualmente hay 550 alumnos en la escuela en Gardi Sugdub⁶⁸. Nadie sabe quién va a asumir el costo de transporte, o quién será el encargado de preparar toda la logística necesaria para hacer dichos traslados. A la comunidad también le preocupa que para usar los servicios del nuevo centro de salud también requerirán trasladarse, ya sea por sus propios medios o pagando a alguien para llevar a los pacientes hasta allí.

4. REUBICACIÓN PLANEADA O SIN PLANEAR?

Es en el mejor interés de todos el realizar la reubicación de la comunidad de Gardi Sugdub, y de todas las otras comunidades de Gunayala que tengan que ser reubicadas, sin la urgencia de un desastre natural, lo que podría poner una carga innecesaria al pueblo Guna como así como en el estado panameño. Se debe proceder a la reubicación aún en ausencia de un plan? Creemos que se debe evitar tanto como sea posible el hacer un traslado no planificado, no por medio de la oposición a la reubicación de la comunidad de Gardi Sugdub sino colaborando activamente con ellos en un plan creíble y viable. Una reubicación ordenada y exitosa de la comunidad de Gardi Sugdub podría convertirla en un modelo para las otras casi 40 comunidades Guna que eventualmente tendrán que reubicarse al continente en los próximos años. Un traslado exitoso de las comunidades Guna podría convertirlas en un modelo internacional para los desplazamientos climáticos alrededor del mundo.

Cualquier reubicación de las comunidades Guna tendrá que hacer frente a por lo menos tres tipos distintos de retos:

1. *Los retos sociales:* No hay garantía de que un traslado de los Gunas al continente tenga éxito, teniendo en cuenta lo grande que es la tarea y la cantidad de retos que van a tener que enfrentar. Creemos que la necesidad de reubicar en los próximos años o décadas al pueblo Guna de las islas al continente es uno de sus retos más difíciles que se enfrentan actualmente los Gunas para la supervivencia de su cultura como la conocemos actualmente. Además, una de las principales razones que los llevó a pasarse a las islas hace unos 150 años (el riesgo de brotes de malaria y fiebre amarilla) todavía sigue allí latente.

⁶⁷ Reunión con los miembros del "Comité de la Barriada", Gardi Sugdub, Marzo 30, 2014. Reunión con el ingeniero Manuel Soriano, Director de Ingeniería y Arquitectura en el Ministerio de Vivienda. Ciudad de Panamá, Abril 8, 2014.

⁶⁸ Entrevista con el Profesor Francisco González, Rector del Colegio Olinibiganya en Gardi Sugdub. Gardi Sugdub, Marzo 30, 2014.

2. *Los retos ambientales:* No hay garantía de que una reubicación masiva de los Gunas al continente permitirá la conservación de sus bosques y de su rica biodiversidad. El traslado masivo a tierra firme creará un enorme desafío a la supervivencia de todos los recursos naturales ubicados en Gunayala, que han sido protegidas y utilizados sosteniblemente por el pueblo Guna en los últimos siglos.
3. *Los retos económicos:* La economía local en Gunayala se está moviendo rápidamente de una economía de subsistencia a una economía de servicios, principalmente el turismo. No hay garantía de que una reubicación de los Gunas al continente permitirá el desarrollo de nuevas fuentes de ingresos para proporcionar el sustento necesario para todos, e incluso de que el turismo pueda consolidarse como una importante fuente de ingresos para la región.

VI. LA TIERRA Y LOS DERECHOS DE PROPIEDAD EN GUNAYALA

Tener una idea clara en relación a la tierra y los derechos de propiedad en Gunayala es clave para entender si la reubicación de Gardi Sugdub y potencialmente de otras comunidades Gunas, puede llegar a funcionar. En esta sección vamos a explicar en detalle cómo opera la ley y la práctica en relación a este tema.

Gunayala es el territorio del pueblo Guna, reconocido por el gobierno de Panamá después de la Revolución Tule de 1925. Un régimen especial para toda la región (llamada en esa época Comarca de San Blas) se estableció por primera vez en 1938, pero más claramente por la Ley No. 16 de 1953, que por primera vez reconoció la existencia del Congreso General Guna, de los congresos locales, y de las autoridades tradicionales⁶⁹. Es justo decir que, desde entonces, los Gunas de Gunayala han disfrutado de una autonomía jurídica y de facto. Adicionalmente al reconocimiento legal mencionado anteriormente, la autonomía Guna es también de facto en el sentido de que no ha sido reconocida en su totalidad por la Constitución o la ley panameña. En otras palabras, la interpretación respecto a la amplitud y profundidad de la autonomía de los Gunas en la práctica va más allá de lo que ha sido formalmente reconocido por la ley. Hasta ahora los Gunas han sido exitosos en la lucha por el significado de la autonomía en la práctica, haciendo que su caso sea único en América Latina. Históricamente los Gunas han cuestionado la validez del marco legal restrictivo que pretende regular su territorio. La forma más directa y simbólica de impugnación del mencionado marco legal ha sido a través de la creación de su propio marco legal paralelo. Como resultado, desde la década de 1990 las Gunas tienen una Ley Fundamental que regula la región, y un Estatuto que la desarrolla con más detalle⁷⁰.

La manera más efectiva que los Gunas ejercer su autonomía ha sido mediante el mantenimiento de un control no disputado del territorio de Gunayala durante casi 90 años, una realidad que en la práctica ha sido aceptada por los sucesivos gobiernos panameños. Sin embargo, los Gunas de Gunayala no se ven a sí mismos como un Estado independiente, o incluso como un estado dentro del estado panameño. Por el contrario, ellos ven Gunayala como una “división política especial de la República de Panamá”. Como resultado de ello, la Ley Fundamental de Gunayala establece que “(...) el Estado debe reconocer, garantizar, respetar el derecho del régimen especial autónomo de Gunayala, y a su derecho de poseer, utilizar, desarrollar y controlar su propio territorio y sus recursos que posee en razón de su propiedad ancestral e histórica” (Art. 3).

En cuanto a las cuestiones de propiedad, el artículo 241 del Estatuto Gunayala establece lo siguiente: “La práctica Kuna de propiedad se clasifica en comarcal, comunal, grupal, familiar e individual”. Sin embargo, ni la Ley Fundamental Gunayala ni el Estatuto de Gunayala proporcionan una definición específica de cada tipo de propiedad. Sin embargo, hay varios artículos en ambas leyes que proporcionan algunas pistas, además de la práctica misma de los Gunas, como se detalla en la tabla a continuación. El hecho de que haya una ausencia total de demarcación y de cualquier tipo de registro de la tierra hace que todo el tema sea potencialmente complicado⁷¹.

⁶⁹ Valiente López, Aresio (editor) (2002). *Derecho de los Pueblos Indígenas de Panamá*. San José: OIT-CEALP.

⁷⁰ De una manera muy simbólica pero clara, el Artículo 100 de la Ley Fundamental de Gunayala establece: “Esta Ley deroga la Ley No. 16 del 19 de febrero de 1953, y cualquier otra disposición que le sea contraria y entrará a regir a partir de su promulgación”. Onmaggedummagan de Gunayala (2013). *Gunayar Igardummadwala (Ley Fundamental de Gunayala)*. <http://www.gunayala.org.pa/Ley%20Fundamental.sept.2013.pdf>

⁷¹ Según Martínez Mauri, “Los kunas delimitan sus fincas plantando un árbol de gran tamaño, como un mango, en cada extremo”. Martínez Mauri (2011a). Op. cit. Página 69.

TIPOS DE PROPIEDAD	SIGNIFICADO DE CADA TIPO DE PROPIEDAD
1. Propiedad Comarcal	<p>Este término se refiere a por lo menos tres cosas:</p> <p>1) Es el territorio de la Comarca Gunayala, propiedad colectiva del pueblo Guna. "Las tierras [en el territorio de Gunayala] son imprescriptibles, inembargables e inalienables, por lo tanto no podrán ser enajenadas ni arrendadas bajo ningún título de forma permanente ..." (Artículo 33, Ley Fundamental de Gunayala). "Las tierras [en el territorio de Gunayala] son propiedad colectiva del pueblo Guna, cuya adquisición, explotación, utilización y usufructo se realizarán conforme a las normas y prácticas propias Gunas" (Artículo 34, Ley Fundamental de Gunayala). "El territorio de la Comarca Kuna Yala es propieda colectiva del Pueblo Kuna y no puede ser enajenado ni arrendado bajo ningún título" (Art. 210 del Estatuto de Gunayala).</p> <p>2) De igual manera, hace referencia a la tierra bajo control directo del Congreso General Guna, que generalmente es el área boscosa en la parte alta de la cordillera de San Blas. "Los recursos naturales tanto renovables como no renovables y toda su biodiversidad en la Comarca Kuna Yala, forman parte del patrimonio del Pueblo Kuna, como tal, le corresponde al mismo, mediante sus Congresos Generales, que actuarán en forma coordinada, buscar vías de recuperación, de protección, de uso racional, de conservación y protección de los mismos" (Art. 190 del Estatuto de Gunayala).</p> <p>3) Finalmente, se refiere a las tierras del corregimiento de Puerto Obaldía que son consideradas parte del territorio de Gunayala, pero que actualmente están habitadas por población que no es Guna. "Las tierras ubicadas en áreas fronterizas, como Nusagandi, Gangandi y otras contiguas; las islas de Gaigirkordup, Piderdup, Uerurdup y similares; las fincas como Nulubnadi o donde el Congreso General invierta recursos serán consideradas propiedades del Congreso General Kuna, como tales no podrán ser utilizadas bajo ningún título sin la anuencia y consentimiento expreso del Congreso General" (Art. 231 del Estatuto de Gunayala). Igualmente, hay un reconocimiento explícito a un tipo de uso de alguna de la propiedad comarcal localizada en las localidades de Puerto Obaldía, La Miel y sus alrededores, que de acuerdo con el Art. 237 del Estatuto de Gunayala, podrán "...usufructuarse de las tierras que ocupan, sin que puedan cederlas bajo ningún título, salvo a los Kunas o a sus familiares de parentesco directo". El Art. 238 agrega: "El Congreso General Kuna podrá utilizar las tierras que están dentro de la circunscripción de Puerto Obaldía, La Miel y sus alrededores cuando las necesidades comarcales así lo aconsejen".</p>
2. Propiedad Comunal	<p>Este término se refiere a la propiedad de cada una de las 49 comunidades. Por lo general se refiere a los terrenos ubicados cerca de una comunidad específica. El artículo 226 del Estatuto de Gunayala establece que, "Los Congresos locales, de acuerdo a sus reglamentos internos, podrán ceder el uso de algunas parcelas de sus tierras a los no Kunas por los beneficios que puedan surgir de ahí para sus comunidades, pero esas tierras seguirán siendo propiedad de uso colectivo como estipulan las normas kunas. Este artículo se aplica sólo a las posibles cesiones que podrán hacer las comunidades de la Comarca, ya sea para las instalaciones de centros de salud, acueductos, iglesias, escuelas o algún otro centro de beneficencia comunal". Esto es lo que la comunidad de Gardi Sugdub ha hecho para construir el centro de salud y el complejo escolar que ya se ha mencionado en este informe.</p>

TIPOS DE PROPIEDAD	SIGNIFICADO DE CADA TIPO DE PROPIEDAD
3. Propiedad grupal (asociaciones o grupos especiales)	Se refiere a la "propiedad" de las asociaciones comunales o grupos de personas que se han organizado para trabajar la tierra y han sido autorizados por el congreso local para usufructuar un pedazo específico de tierra ⁷² .
4. Propiedad familiar	Se refiere a la "propiedad" de cada familia Guna. En la práctica se trata de un tipo de usufructo en manos de un grupo familiar. Es común en Gunayala que algunas familias tengan la "propiedad" total de una isla pequeña, generalmente utilizadas para el cultivo de palmas de coco, y más recientemente utilizadas con fines turísticos.
5. Propiedad individual	Se refiere a la "propiedad" de un individuo Guna. La tierra puede ser comprada, vendida y alquilada entre los Gunas. En la práctica se trata de un tipo de usufructo en las manos de un individuo Guna.

⁷² Por ejemplo, en su trabajo etnográfico Martínez Mauri menciona que en 2004 hubo cuatro grupos de productores rurales, que totalizaron unas 250 personas en Gardi Sugdub, pero algunos de ellos eran parte de más de un grupo. Ver Martínez Mauri, Mónica (2011a). *Kuna Yala, tierra de mar. Ecología y territorio indígena en Panamá*. Quito: Abya Yala. Página 56.



LOS RESIDENTES DE LA ISLA
HAN CONSTRUIDO MUROS DE
CORAL PARA PROTEGER SUS
CASAS DEL AUMENTO DEL MAR.

Imagen: Kadir van Lohuizen / NOOR
Ubicación: Guna Yala





PARA ALGUNAS ISLAS
YA ES DEMASIADO TARDE.

Imagen: Kadir van Lohuizen / NOOR
Ubicación: Guna Yala (San Blas)



VII. TRATAMIENTO LEGAL E INSTITUCIONAL DEL CAMBIO CLIMÁTICO Y LA GESTIÓN DEL RIESGO EN PANAMÁ

En esta sección vamos a explicar en detalle los marcos legales e institucionales creados por el gobierno de Panamá durante las últimas dos décadas para abordar los temas del cambio climático y la gestión de riesgos. Tener una idea clara de estos marcos puede ayudarnos a entender cómo Panamá se está preparado (o no), para hacer frente a esos difíciles problemas y cómo se podrían utilizar (o no), durante el traslado de Gardi Sugdub y de otras comunidades Gunas en Gunayala.

Panamá firmó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) el 18 de marzo de 1993, y la ratificó el 23 de mayo de 1995. Como veremos en esta sección, Panamá cuenta con un marco legal e institucional bien desarrollado para lidiar con los temas relacionados con el cambio climático. Al mismo tiempo ha venido cumpliendo con sus compromisos bajo la CMNUCC. Además, Panamá ha establecido un buen marco jurídico e institucional para la gestión de riesgos y ha estado cumpliendo sus compromisos bajo el Marco de Acción de Hyogo para el periodo 2005-2015.

1. EL MARCO DE GESTIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO

El artículo 5 de la Ley General del Ambiente (Ley N° 41 de 1998) establece que la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) es el órgano rector en temas relacionados con los recursos naturales y el medio ambiente. ANAM sustituyó al antiguo Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables (INRENARE) y, como tal, fue asignado como el punto focal de la CMNUCC.

Una vez creada, la ANAM desarrolló la primera Estrategia Nacional del Ambiente, que fue considerada en ese momento como “el principal esfuerzo integrador de acciones de planificación sectorial como regional relevantes al tema ambiental”⁷³. En 1998, la ANAM también formuló el Programa Nacional de Cambio Climático (PNCC) con el apoyo financiero del Fondo Mundial para el Medio Ambiente (FMAM) a través del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD)⁷⁴. De acuerdo con la primera comunicación nacional a la Secretaría de Cambio Climático de la ONU, “El PNCC ha conseguido aumentar la conciencia general y el conocimiento sobre la temática del cambio climático global; a la vez, ha fortalecido el diálogo e intercambio de información y la cooperación entre todas las instituciones de apoyo pertinentes, incluyendo los sectores gubernamentales, no gubernamentales, académico y privado”⁷⁵.

⁷³ ANAM (2000). *Primera Comunicación Nacional sobre Cambio Climático*. Página 22. <http://unfccc.int/resource/docs/natc/pancc1/index.html>.

⁷⁴ *Ibid.* Página 23.

⁷⁵ *Ibid.* Página 24.

La primera comunicación nacional llega a la conclusión de que el PNCC representó “una primera etapa en el proceso de incorporación de la temática del cambio climático global en el planeamiento nacional para el desarrollo”⁷⁶.

Sin embargo, no fue sino hasta el Decreto N° 35, del 26 de febrero de 2007, que Panamá formuló oficialmente una Política Nacional de Cambio Climático. Tuvo como objetivo general el “[g]estionar adecuadamente en el ámbito nacional el tema del Cambio Climático y los efectos que pueda generar sobre la población y el territorio (...)”⁷⁷. También declaró cinco objetivos específicos en distintos niveles:

1. *Nivel institucional*: “Desarrollar mecanismos de coordinación de estrategias de intervención a través de las cuales el Sector Público y la Sociedad Civil contribuyan al cumplimiento de los acuerdos asumidos por el Estado panameño con relación al Cambio Climático”⁷⁸.
2. *Nivel de gestión ambiental*: “Promover acciones relativas a la adaptación al Cambio Climático de modo de que sean compatibles la protección de la población y la lucha contra la pobreza, con la conservación y recuperación de los recursos naturales y la preservación de los ecosistemas”⁷⁹.
3. *Nivel jurídico*: “Promover acciones relativas a la mitigación del Cambio Climático de modo que las actividades económicas sean compatibles con el desarrollo económico y social sostenible (...)”⁸⁰.
4. *Nivel de participación ciudadana*: “Promover acciones de concientización y participación ciudadana, de modo que estén involucrados los actores claves en los diferentes procesos ligados a la gestión del Cambio Climático (...)”⁸¹.
5. *Formación, investigación y nivel de eficiencia productiva*: “Fortalecer las capacidades institucionales, tanto en la infraestructura como en acceso a conocimiento actual y recursos de carácter científico entre los diferentes actores relacionados con el Cambio Climático, de modo que el país esté en condiciones de enfrentar sus efectos”⁸².

La Política Nacional de Cambio Climático permitió el fortalecimiento de la Unidad Técnica de Cambio Climático de la ANAM, como la rama técnica a cargo de la implementación de acciones con respecto a la vulnerabilidad, la adaptación y mitigación del cambio climático⁸³. Posteriormente, el Decreto Ejecutivo N° 1, del 9 de enero del 2009 creó el Comité Nacional de Cambio Climático en Panamá (CONACCP) para apoyar a la ANAM en la implementación y seguimiento de la Política Nacional de Cambio Climático⁸⁴. Este comité estaba integrado originalmente por representantes de 17 organizaciones e instituciones distintas del sector público⁸⁵, pero se ha ampliado recientemente a 27⁸⁶.

⁷⁶ Ibid. Página 124.

⁷⁷ Decreto N° 35, del 26 de febrero del 2007. Art. 1(2)(1).

⁷⁸ Decreto N° 35, del 26 de febrero del 2007. Art. 1(2)(2)(1).

⁷⁹ Decreto N° 35, del 26 de febrero del 2007. Art. 1(2)(2)(2).

⁸⁰ Decreto N° 35, del 26 de febrero del 2007. Art. 1(2)(2)(3).

⁸¹ Decreto N° 35, del 26 de febrero del 2007. Art. 1(2)(2)(4).

⁸² Decreto N° 35, del 26 de febrero del 2007. Art. 1(2)(2)(5).

⁸³ ANAM (2011), *Panama, Segunda Comunicación Nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. Durante nuestra misión de investigación a Panamá solicitamos una reunión con la Unidad Técnica de Cambio Climático de ANAM, pero fue imposible dado sus ocupadas agendas.

⁸⁴ Decreto Ejecutivo N° 1, del 9 de enero del 2009, Art. 1.

⁸⁵ Decreto Ejecutivo N° 1, del 9 de enero del 2009, Art. 2.

⁸⁶ Decreto Ejecutivo N° 52, del 29 de enero del 2013, Art. 1.

2. COMUNICACIONES NACIONALES ENVIADAS AL SECRETARIADO DE CAMBIO CLIMÁTICO DE NACIONES UNIDAS

Los Estados Partes en la CMNUCC deben presentar informes sobre la aplicación de la convención. Hasta ahora, Panamá ha presentado dos comunicaciones nacionales, la primera en el 2000 y la segunda en el 2011.

1. *Primera Comunicación Nacional:* La Primera Comunicación Nacional representó la primera etapa en el proceso de incorporar el tema del cambio climático en la planificación nacional de Panamá. También fue la primera vez que el país midió su contribución al calentamiento global y señaló sus principales fuentes. Con respecto al estado de la institucionalidad en ese momento, la primera comunicación nacional fue muy sincera. Según el informe, “La protección del sistema climático nacional se ha basado en normativas dispersas, además de existir una debilidad institucional, por la falta de claridad de competencia administrativa y a la escasez de recursos humanos y financieros. Estas limitaciones no han posibilitado una adecuada aplicación de las políticas ambientales existentes a fin de resolver los problemas básicos del país asociados a los sistemas ecológicos”⁸⁷.
2. *Segunda Comunicación Nacional:* La profundidad, el alcance y la calidad de la Segunda Comunicación Nacional de Panamá, presentado en el 2011, fue significativamente mejor que la primera. El segundo informe es un documento muy completo que muestra claramente cómo ha madurado el tema del cambio climático a nivel institucional en Panamá. El documento tiene tres contribuciones principales: 1) reduce la incertidumbre en la estimación realizada acerca de la contribución del uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura en el proceso de calentamiento global, en comparación con lo reportado en la Primera Comunicación Nacional; 2) formula una estrategia nacional de mitigación, y 3) propone líneas estratégicas de acción para abordar el cambio climático⁸⁸.

3. EL MARCO DE GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES

Desde 2005 Panamá ha desarrollado un marco de gestión de riesgo sólido con la creación del Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC) y la adopción de una Plataforma Nacional y de los Planes Nacionales para la Reducción del Riesgo de Desastres. Además, a finales de 2010 Panamá adoptó una Política Nacional para la Atención Integral de Gestión de Riesgos de Desastres. Todos esos acontecimientos positivos han sido el resultado directo del proceso global iniciado por la Conferencia Mundial sobre la Reducción de Desastres, celebrada en Hyogo, Japón, en enero de 2005, y en concreto por el Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015⁸⁹, en el que Panamá ha sido un participante activo dispuesto a cumplir seriamente sus compromisos⁹⁰.

1. *El Sistema Nacional de Protección Civil:* La Ley N° 7, del 14 de febrero de 2005, creó el Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC), como una entidad que forma parte del Ministerio de

⁸⁷ ANAM (2000). *Primera Comunicación Nacional sobre Cambio Climático*. Página 20. <http://unfccc.int/resource/docs/nat/pancc1/index.html>

⁸⁸ ANAM (2011). *Panama, Segunda Comunicación Nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*.

⁸⁹ World Conference on Disaster Reduction (2005). *Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters*. 18-22 January 2005, Kobe, Hyogo, Japan. <http://www.unisdr.org/2005/wcdr/intergov/official-doc/L-docs/Hyogo-framework-for-action-english.pdf>

⁹⁰ Reunión con Frida Domínguez, Directora de la Academia de Protección Civil en SINAPROC; Jorge Rodríguez, Vice-Director de la Academia, y Juan Carlos Rivas, Director de Cooperación Técnica Internacional en SINAPROC. Ciudad de Panamá, Abril 8, 2014.

Gobierno y Justicia⁹¹, y es la encargada de la atención a los casos de desastre⁹², pero que al mismo tiempo “dará especial atención a las medidas de prevención de desastres y de previsión de riesgos⁹³”. SINAPROC tiene las siguientes funciones principales⁹⁴: i) Recopilar y mantener un sistema de información para planificar las estrategias y medidas de gestión de riesgos y la protección civil; ii) Promover un plan nacional de gestión de riesgos; iii) Desarrollar estrategias y planes para reducir las vulnerabilidades y mejorar la gestión de riesgos; iv) Desarrollar planes y acciones para fortalecer y mejorar la capacidad de respuesta y la asistencia humanitaria; v) Promover los programas educativos, el análisis, la investigación y la información técnica y científica sobre las amenazas naturales y antropogénicas; vi) Promover planes y la adopción de normas reglamentarias en materia de seguridad y protección civil a nivel nacional; vii) Crear manuales y planes de emergencia en caso de desastres naturales o antropogénicos.

SINAPROC cuenta con tres organismos⁹⁵: i) El Centro de Operaciones de Emergencias (COE), la entidad encargada de la coordinación de todas las respuestas en situaciones de emergencia a nivel regional y local; ii) la Academia Centroamericana y del Caribe de Protección Civil, a cargo de la capacitación técnica y especializada en la reducción de riesgos y atención de desastres para toda la región; iii) El Cuerpo Nacional de Voluntarios, que está compuesta por las personas que ejecutan los planes de prevención y las operaciones de socorro.

El Decreto Ejecutivo No. 177, del 30 de abril 2008 estipula las funciones específicas de SINAPROC y reitera que es la principal autoridad en caso de desastres o emergencias, y que es el encargado de la ejecución de las acciones y regulaciones hacia la eliminación o reducción del impacto de los desastres sobre la vida humana y los bienes. SINAPROC también está a cargo del desarrollo de la Plataforma Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres⁹⁶ y de la Política Nacional para la Atención Integral de Gestión de Riesgos de Desastres⁹⁷.

2. *La Plataforma Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres (PNRRD):* La PNRRD fue originalmente creada en el 2005 en respuesta a los compromisos que el gobierno panameño hizo en el marco del Plan de Acción de Hyogo y como una manera de facilitar la coordinación multisectorial necesaria en la reducción del riesgo de desastres⁹⁸. Sin embargo, no fue hasta que el Decreto Ejecutivo No. 41, del 25 de enero de 2013 que el PNRRD obtuvo formalmente un marco regulatorio, que unifica en dicha entidad el punto focal de varias iniciativas regionales e internacionales en el ámbito de la reducción del riesgo de desastres. El PNRRD está encabezada por SINAPROC⁹⁹ y está integrado por entidades gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y las ONG¹⁰⁰, inicialmente con un total de 43 organizaciones¹⁰¹. Como novedad, también incluye la creación de una plataforma multisectorial a nivel del gobierno local y de las comarcas indígenas¹⁰². Como resultado, la PNRRD está ahora a cargo del Plan Nacional, el Plan Centroamericano, y el Plan de Acción de Hyogo para la reducción del riesgo de desastres¹⁰³.

⁹¹ Ley No. 7, del 14 de febrero de 2005. Art. 1.

⁹² Ley No. 7, del 14 de febrero de 2005. Art. 6.

⁹³ Ley No. 7, del 14 de febrero de 2005. Art. 8.

⁹⁴ Ley No. 7, del 14 de febrero de 2005. Art. 5.

⁹⁵ Ley No. 7, del 14 de febrero de 2005. Art. 21.

⁹⁶ Decreto Ejecutivo No. 117, de 30 de abril de 2008. Art. 32.

⁹⁷ Decreto Ejecutivo No. 117, de 30 de abril de 2008. Art. 31.

⁹⁸ Sanahuja, Haris E. (2011). Panamá: Diagnóstico de la vulnerabilidad al impacto de amenazas naturales. Banco Inter-American de Desarrollo.

⁹⁹ Decreto Ejecutivo No. 41, del 25 de enero de 2013, Art. 4.

¹⁰⁰ Decreto Ejecutivo No. 41, del 25 de enero de 2013, Art. 5.

¹⁰¹ Decreto Ejecutivo No. 41, del 25 de enero de 2013, Art. 6.

¹⁰² Decreto Ejecutivo No. 41, del 25 de enero de 2013, Art. 8.

¹⁰³ Decreto Ejecutivo No. 41, del 25 de enero de 2013, Art. 3.

-
3. *La Política Nacional de Gestión Integral de Riesgo de Desastres (PNGIRD):* El Decreto Ejecutivo 1101 del 30 de diciembre 2011 estableció la PNGIRD e identificó cinco ejes para la gestión del riesgo y las funciones y responsabilidades asignadas a varias de las instituciones que forman parte del SINAPROC. Los cinco ejes de la PNGIRD son los siguientes:

I. *Reducción del riesgo de desastres en la inversión para el desarrollo económico sostenible:*

Se refiere a cuatro acciones diferentes que serán la responsabilidad del Ministerio de Economía y Finanzas. En primer lugar, lo que representa el nivel de exposición al riesgo de desastres de cualquier inversión pública dado, con la idea de buscar formas de reducir y controlar la misma, así como evitar la creación de nuevos riesgos. En segundo lugar, la adopción de un conjunto de medidas financieras para diversificar y transferir riesgos, fortalecer la capacidad de resistencia de los actores económicos y productivos y estar preparado financieramente para responder a un desastre y a un proceso de reconstrucción, si es necesario. En tercer lugar, la valoración de las pérdidas como resultado de los desastres naturales. Por último, la promoción de la inversión pública en la gestión del riesgo.

II. *Desarrollo y compensación social para reducir la vulnerabilidad:* La política en este tema se

refiere a tres cosas. En primer lugar, la creación y promoción de una cultura de prevención de riesgos en el marco del Ministerio de Educación y otros actores relevantes. En segundo lugar, la promoción de la gestión integral del riesgo de desastres en las políticas y estrategias de asentamientos humanos y ordenamiento territorial en el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT). De manera interesante el documento menciona que MIVIOT y la ANAM, “deberá promover una política Nacional de Ordenamiento Territorial con enfoque de Gestión de Riesgo y Cambio Climático”. Por último, también se refiere al compromiso del Estado panameño para la inversión en infraestructura social básica, con criterios de gestión de riesgos.

III. *Ambiente y cambio climático:* La política tiene como objetivo desarrollar y promover una

nueva cultura sobre el riesgo asociado a los efectos extremos del cambio climático y la necesidad urgente de medidas de adaptación y mitigación en el manejo de los recursos naturales. También tiene como objetivo adoptar un enfoque de gestión de riesgos en relación con el cambio climático.

IV. *Gestión territorial, gobernabilidad y gobernanza:* La política tiene como objetivo fortalecer las

capacidades locales en relación con la gestión de riesgos, con la participación de la sociedad civil. Además, la política busca promover las capacidades de empoderamiento, desarrollo institucional y de planificación de las autoridades locales para hacer frente a la gestión de riesgos en ciudades grandes e intermedias de Panamá.

V. *Gestión de desastres y recuperación:* La política en este tema incluye tres áreas. En primer

lugar, la normalización de la gestión de la información y la evaluación de daños. En segundo lugar, la adopción del paradigma de recuperación y reconstrucción con transformación. Como resultado, las instituciones a cargo de un esfuerzo de recuperación deben garantizar la aplicación de mecanismos sostenibles. Por último, SINAPROC sería el coordinador nacional en caso de desastres, a través de su Centro de Operaciones de Emergencia.

4. *El Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres (PNGRD):* La Plataforma Nacional ha formulado varios planes nacionales, el último para el período 2011-2015. El plan identifica las acciones prioritarias en materia de reducción del riesgo de desastres, con base en los ejes definidos por la Política Nacional¹⁰⁴. El Plan Nacional es una herramienta de planificación de operaciones que permite la aplicación de medidas específicas para alcanzar determinados objetivos y metas. La Plataforma Nacional elabora informes de avances semestrales sobre la ejecución del plan. El último informe de avances corresponde al período 2010-2012¹⁰⁵.

Durante la misión de investigación de Displacement Solutions tuvimos la oportunidad de reunirnos con algunos funcionarios de SINAPROC¹⁰⁶ y con la Dirección Nacional de Educación Ambiental y Gestión de Riesgos en el Ministerio de Educación¹⁰⁷, y quedamos muy impresionados por su conocimiento y compromiso para preparar y proteger el pueblo panameño en caso de cualquier desastre natural, a pesar de la magnitud de su misión y la falta de recursos con los que operan todos los días. Una evaluación de la forma en que el marco de gestión de riesgos en Panamá opera en la práctica va mucho más allá del propósito de este documento. Panamá es uno de los países de América Latina que ha tomado en serio la gestión de la reducción de riesgos, pero es evidente que hay todavía un largo camino por recorrer para estar plenamente preparados¹⁰⁸.

Parece ser que en menos de una década Panamá ha establecido una impresionante marco legal e institucional para la reducción y gestión del riesgo de desastres, y SINAPROC ha ganado un bien merecido reconocimiento público. Sin embargo, no es sorprendente que sus intervenciones aún necesitan llegar con todo su potencial al nivel local, donde aún queda mucho trabajo por hacer. Esto es especialmente cierto en las comarcas indígenas y específicamente en Gunayala donde SINAPROC todavía no ha intervenido, ni siquiera en acciones de reducción de riesgo¹⁰⁹. Sin embargo, esta falta de intervención en algunas comarcas indígenas no ha sido necesariamente por falta de interés de parte de SINAPROC, sino especialmente por la falta de recursos, las dificultades logísticas para llegar a esas zonas, y tal vez incluso la falta de suficiente interés y compromiso a nivel local. Por ejemplo, la Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas (COONAPIP), organización que agrupa a los diferentes grupos indígenas de Panamá es miembro de la Plataforma Nacional, pero nunca ha enviado a un representante para participar en esta entidad multisectorial¹¹⁰. Hay mucho por hacer para lograr intervenciones significativas en Gunayala y para crear una cultura local que valore la prevención y la gestión y reducción de riesgos.

¹⁰⁴ Plataforma Nacional de Gestión Integral de Riesgos de Desastres (2013). *Plan Nacional de Gestión de Riesgos. Informe de Avances 2011-2013*.

¹⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶ Reunión con Frida Domínguez, Directora de la Academia de Protección Civil en SINAPROC; Jorge Rodríguez, Vice Director de la Academia, y Juan Carlos Rivas, Director de Cooperación Técnica Internacional en SINAPROC. Ciudad de Panamá, Abril 8, 2014.

¹⁰⁷ Reunión con Adilia de Pérez, Directora Nacional de Educación Ambiental y Gestión de Riesgos en el Ministerio de Educación (MEDUCA) y Enriqueta de Gracia, Coordinadora de Gestión de Riesgos en el MEDUCA. Ciudad de Panamá, 7 de Abril de 2014. El Ministerio de Educación ha estado involucrado en temas de gestión de riesgo por más de una década a través de la Dirección Nacional de Educación Ambiental y Gestión de Riesgos. De hecho, la Oficina de Educación Ambiental y Gestión de Riesgos fue creada originalmente por el Decreto Ejecutivo N° 161 del 17 de julio de 1990. Luego, la Ley N° 10, de 24 de junio 1992, declaró “(...) la educación ambiental como una estrategia para la conservación y el desarrollo sostenible de los recursos naturales y la preservación del ambiente” (Ley N° 10, del 24 de junio de 1992. Art. 1). Asimismo, se estableció que el Ministerio de Educación debe promover, regular y supervisar la ejecución de los programas ambientales en todos los niveles en las escuelas públicas y privadas en todo el país (Ley N° 10, del 24 de junio de 1992. Art. 6). Desde 1995, la antigua Oficina de Educación Ambiental y Gestión de Riesgos se convirtió en una Dirección Nacional, con oficinas regionales en todas las provincias y comarcas, y está involucrada en las actividades de gestión de riesgos. La oficina regional en Gunayala se encuentra en Uggubseni (Playón Chico).

¹⁰⁸ Además, Panamá actualmente alberga las oficinas para América Latina de la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR) y será la sede del Centro Logístico Regional de Asistencia Humanitaria en las Américas, que incluirá el Depósito de Respuesta Humanitaria de las Naciones Unidas (UNHRD), a ser administrado por el Programa Mundial de Alimentos. Ver <http://www.unisdr.org/americas>, y <http://www.wfp.org/logistics/humanitarian-response-depot>.

¹⁰⁹ Reunión con Frida Domínguez, Director de la Academia de Protección Civil en SINAPROC; Jorge Rodríguez, Vice Director de la Academia, y Juan Carlos Rivas, Director de Cooperación Técnica Internacional en SINAPROC. Ciudad de Panamá, Abril 8, 2014.

¹¹⁰ *Ibid.*

VIII. LECCIONES APRENDIDAS POR DISPLACEMENT SOLUTIONS Y SU APLICACIÓN EN GUNAYALA

Desde hace ya más de cinco años *Displacement Solutions* ha estado trabajando en el tema del cambio climático y el desplazamiento, y ha estado profundamente involucrado con comunidades desplazadas por el cambio climático en varios lugares alrededor del mundo, como Bangladesh, Fiji, Kiribati, Papua Nueva Guinea (Las Islas Carteret), Tuvalu, y ahora Gunayala, Panamá. Cuatro grandes lecciones generales pueden extraerse de nuestro involucramiento, que pueden ser de utilidad en la evaluación de nuevas situaciones y para encontrarle solución a las actuales.

1. *La importancia de la tierra:* Para *Displacement Solutions* la tierra es el núcleo del desplazamiento climático, ya que “va a ser la tierra lo que en última instancia esté en el centro de la mayoría de las políticas diseñadas para hacer frente a las consecuencias del desplazamiento climático; la gente va a perder tierra y necesitarán nuevas tierras para comenzar nuevamente sus vidas”¹¹¹. Por esa misma razón, la primera lección se podría resumir de esta manera: “Al final, la solución al desplazamiento climático inevitablemente estará relacionada con la tierra”.
2. *El papel central de las comunidades afectadas:* Para *Displacement Solutions*, las comunidades desplazadas climáticas juegan un papel vital en cualquier proceso de reubicación. Por lo menos dos aspectos principales deben ser resaltados. Las comunidades organizadas afectadas por el cambio climático son típicamente los que han sido capaces de orquestar los primeros pasos de un plan de reasentamiento¹¹². El segundo aspecto está relacionado con el hecho de que muchos de los lugares afectados por el cambio climático en todo el mundo todavía se rigen por el derecho consuetudinario. Comunidades locales organizadas tienen el potencial de administrar y de buscar soluciones prácticas y eficaces para los problemas de la tierra, haciendo sus propios arreglos internos, lejos de las oficinas gubernamentales o de los tribunales. De hecho, las normas consuetudinarias sobre la tierra “han figurado prominentemente en varios países como un medio para ayudar en la solución del desplazamiento climático”¹¹³.
3. *La necesidad de planificar la reubicación de una manera sostenible e integral:* La reubicación es una de las tareas más difíciles que cualquier comunidad o individuo puede experimentar, incluso si hay tierra disponible y hay una comunidad organizada. *Displacement Solutions* ya ha dicho que “la experiencia ha demostrado una y otra vez que la reubicación exitosa es todo menos una certeza”. *Displacement Solutions* aprendió desde muy temprano que “la simple construcción de una nueva casa y un huerto no son suficientes para restablecer la vida y los medios de subsistencia perdidos como resultado del reasentamiento involuntario”¹¹⁴. Como resultado, existe la necesidad de una “reubicación sostenible y la prerrogativa de la reconstrucción de las sociedades con base en los derechos humanos, y no sólo en la construcción de nuevas casas”¹¹⁵.

¹¹¹ *Ibid.*

¹¹² Leckie, Scott (2013). *Finding Land Solutions to Climate Displacement: A Challenge Like Few Others*. Displacement Solutions. Página 65.

¹¹³ Displacement Solutions (2009). “Climate change displaced persons and housing, land and property rights. Preliminary strategies for Rights-based Planning and Programming to Resolve Climate-induced Displacement”. Leckie, Scott, et al (2012). *Climate Change and Displacement Reader*. New York: Routledge.

¹¹⁴ Leckie, Scott (2013). *Op. cit.* Página 70.

¹¹⁵ Displacement Solutions (2009). *Op. cit.* Página 452.

4. *La movilización de recursos financieros:* Finalmente, Displacement Solutions ha aprendido que la reubicación causada por el cambio climático será costosa. Por esta razón, “asegurar los derechos de los desplazados climáticos requerirá de gasto público de fuentes tanto nacionales como internacionales (...) Se necesita con urgencia asignar fondos para las medidas de adaptación en todos los países gravemente afectados, con asignaciones claras para soluciones al desplazamiento climático basadas en la tierra”¹¹⁶.

La siguiente tabla compara las lecciones sobre el desplazamiento alrededor del mundo y la forma como se han abordado en la región autónoma de Gunayala.

LECCIONES APRENDIDAS POR DISPLACEMENT SOLUTIONS	COMO LAS LECCIONES DE DISPLACEMENT SOLUTIONS SE HAN MANEJADO EN EL CASO DE GUNAYALA
1. La importancia de la tierra	Los Gunas son los dueños colectivos de Gunayala. Las comunidades locales Guna también son dueñas de tierra. En el caso específico de Gardi Sugdub la comunidad fue capaz de hacer los arreglos internos necesarios para tener un poco de tierra disponible para su reubicación, y para la construcción de un centro de salud y un complejo escolar.
2. El papel central de las comunidades afectadas	La comunidad de Gardi Sugdub, que es una comunidad muy organizada, ha tomado la decisión de reubicarse y ha organizado una “Comisión de la Barriada”. La diáspora de Gardi Sugdub en la Ciudad de Panamá ha estado muy involucrada en el proceso. Todos los avances en el proceso de traslado hasta el momento son el resultado directo de las acciones del comité local y el comité de la diáspora.
3. La necesidad de planificar la reubicación de una manera sostenible e integral	No existe siquiera un plan simple de reubicación. Sólo hay una idea y el deseo de reubicación liderado por la comunidad de Gardi Sugdub, y ha habido una serie de intervenciones por parte del gobierno panameño que han tenido como centro el sitio de reubicación de Gardi Sugdub. Como resultado, existe una necesidad urgente de un plan de reubicación sostenible e integral que se complete lo antes posible. Todavía hay tiempo para hacer las cosas bien, pero debe ser hecho tan pronto como sea posible.
4. La movilización de recursos financieros	Se han invertido una gran cantidad de recursos en Gardi Sugdub por parte del gobierno panameño, a través de préstamos del BID, lo que beneficiará los esfuerzos de reubicación. Sin embargo, no se han asignado fondos a nivel nacional o internacional para un plan de reubicación sostenible e integral para Gunayala. Se necesitan desesperadamente de recursos financieros en este momento para que el traslado tenga lugar de una manera ordenada y exitosa.

¹¹⁶ *Idem.* Página 2.



UNA CASA TÍPICA
EN GARDI SUGDUB.

Imagen: Kadir van Lohuizen / NOOR
Ubicación: Guna Yala





UNAS MUJERES VIAJAN
AL CONTINENTE POR
SUMINISTROS

Imagen: Kadir van Lohuizen / NOOR

Ubicación: Guna Yala



IX. LOS PRINCIPIOS DE PENÍNSULA SOBRE EL DESPLAZAMIENTO CLIMÁTICO

Los *Principios de la Península* (PP) del 2013 son “un marco normativo integral (...) dentro de los cuales los derechos de las personas desplazadas climáticas pueden ser abordados” (Principio 1 (a)). Se centran en el desplazamiento climático dentro de los Estados, que se considera como la principal fuente de desplazados climáticos. Los PP se basan en tres fuentes principales: 1) los principios del derecho internacional; 2) las obligaciones de derechos humanos; y 3) buenas prácticas. Los PP “establecen los principios de protección y asistencia, de conformidad con los Principios Rectores del Desplazamiento Interno de las Naciones Unidas, para ser aplicados a las personas desplazadas climáticas” (Principio 1 (a)).

Los PP son el resultado del trabajo de un grupo de expertos legales, oficiales de las Naciones Unidas y expertos en desplazamiento climático que se reunieron en Red Hill, en la Península Mornington, en Victoria, Australia, y los adoptaron el 18 de agosto del 2013. Los PP se elaboraron bajo el paraguas de *Displacement Solutions* y el liderazgo de su director, Scott Leckie. Los PP siguen la exitosa experiencia de los *Principios Pinheiro*, en relación a los derechos de restitución de vivienda, tierra y propiedad de las personas desplazadas como consecuencia de conflictos armados dentro de los estados, que ahora es el marco jurídico adoptado por las Naciones Unidas sobre dicho tema. Se espera que el uso creativo de los PP por las comunidades afectadas por el cambio climático en todo el mundo, así como por los defensores, los gobiernos y las agencias intergubernamentales puedan llegar a convertirlo en el marco base sobre el tema y que pronto sean oficialmente adoptados por las Naciones Unidas¹¹⁷.

1. DEFINICIONES BÁSICAS Y PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

Los PP contienen cuatro definiciones básicas (Principio 2):

1. *Cambio climático*: “significa la alteración en la composición de la atmósfera global, que se suma a la variabilidad natural durante períodos de tiempo comparables”.
2. *Desplazamiento climático*: “significa el movimiento de personas dentro de un Estado debido a los efectos del cambio climático, incluyendo los eventos y procesos ambientales repentinos y de evolución lenta, que se producen ya sea solo o en combinación con otros factores”.

¹¹⁷ La misión de investigación de Displacement Solutions a Gunayala, entre marzo y abril de 2014, en el que se introdujeron los PP en dos comunidades Guna (Gardi Sugdub y Mandi Ubigandub) constituyó la primera vez que los PP se presentaron públicamente a personas desplazadas climáticas. Durante la visita se distribuyeron copias impresas de los PP y resúmenes en español. El pueblo Guna se mostró muy interesados y deseosos de aprender más sobre los PP y de sus derechos con respecto a este tema que les afecta de primera mano.

-
3. *Personas desplazadas climáticas*: “significa los individuos, hogares o comunidades que se enfrentan o que sufren el desplazamiento climático”.
4. *Reubicación*: “significa el movimiento voluntario, planificado y coordinado de las personas desplazadas dentro de los Estados a lugares apropiados, lejos de zonas de riesgo, donde pueden disfrutar de toda una gama de derechos, incluyendo, los derechos a la tierra y la propiedad y a los medios de subsistencia y todos los otros medios de subsistencia y derechos conexos”.

50

Hay tres principios fundamentales que guían a los PP. El primero es el principio de la no discriminación, que establece que las personas no pueden ser discriminados con base a su situación de desplazamiento real o potencial y deben disfrutar de los mismos derechos y libertades que el resto de los ciudadanos del país. El segundo es el principio de acceso a los recursos judiciales adecuados y acceso al sistema judicial si es necesario. La tercera es que los PP no deben crear una limitación o alteración a los derechos actualmente reconocidos por el derecho nacional e internacional. Los PP invitan a los Estados a interpretarlos en una forma amplia, guiados por un propósito humanitario.

2. LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS DESPLAZADAS CLIMÁTICAS

Los PP hacen una distinción muy importante entre las personas que podrían ser desplazadas y las personas que ya están sufriendo el desplazamiento por razones climáticas. Sin embargo, el PP utiliza el término “personas desplazadas climáticas” para definir a los dos grupos, dado que ambos son sujetos de derechos y protección bajo el derecho internacional y los mismos PP. Esta distinción es muy importante porque las personas que podrían ser desplazadas tendrían derechos a partir del momento en que sienten que su salud, su vida o ambiente está amenazado como resultado del cambio climático. Para ser considerado una persona desplazada climática, un individuo no tiene que estar desplazado en la actualidad, pero la simple amenaza desencadena inmediatamente la protección. Este es el caso actual del pueblo Guna en Panamá. Mientras escribimos este informe el pueblo Guna aún no han sido desplazado, pero han sido amenazado de forma regular como resultado del aumento del nivel del mar y otros eventos climáticos que exacerbaban su vulnerabilidad actual. Como resultado, las Gunas ya deben ser considerados como desplazados climáticos para los fines de protección de los PP.

Los PP también hace referencia al hecho de que la mayoría de las personas desplazadas climáticas no son responsables de los procesos que originan el cambio climático. Este es un tema muy importante para abordar y aclarar en el caso de Gunayala. Se ha documentado que en el proceso de lucha por tierra contra el mar, los Guna han estado usando corales vivos para construir barreras alrededor de las islas. Durante años los Gunas han rellenado para ampliar la superficie de las islas, a medida que tratan de preservar el tamaño actual de sus pequeñas islas o ampliarlas para cuidar de sus necesidades de crecimiento poblacional. Por desgracia, esta práctica ha agravado su vulnerabilidad, dado que los arrecifes de coral actúan como una barrera natural contra las tormentas y las mareas. Sin embargo, por más negativa que sea esta práctica, no hace a los Gunas responsables del cambio climático, o del aumento de los niveles del mar, como algunos han sugerido. Poco a poco los Gunas han aprendido que los corales no son piedras sino organismos que necesitan ser protegidos. Como resultado, el Congreso General Guna, como la autoridad principal en Gunayala, ha estado promoviendo un cambio en esta práctica y ha designado algunas áreas como protegidas, donde no se puede remover el coral. Se espera que a lo largo de los años, y a medida que las comunidades Guna se trasladan al continente, esta práctica se pueda eliminar por completo permitiendo que el coral se regenere con el tiempo.

Dos derechos muy específicos de las personas desplazadas climáticas son mencionados por los PP:

1. *El derecho a permanecer en sus hogares el mayor tiempo posible: Uno de los considerandos del Preámbulo de los PP afirma:* “Reafirmando el derecho de los desplazados climáticos a permanecer en sus hogares y mantener conexiones con la tierra en la que viven durante el mayor tiempo posible, y la necesidad de los Estados de dar prioridad a la mitigación adecuada, la adaptación y otras medidas preventivas para hacer efectivo ese derecho”.

Basándonos en nuestra experiencia en el campo creemos que éste es un derecho muy importante a tener en cuenta, ya que la amenaza del aumento del nivel del mar es un fenómeno gradual, que se ve agravada por eventos climáticos durante ciertas épocas del año. Durante nuestra visita a Panamá escuchamos algunas afirmaciones respecto a que si los Gunas son reubicados deben dejar sus islas de inmediato y por completo. Una persona que mencionó dicha posibilidad creía que si los Guna se trasladan, no podrían terminar viviendo en dos lugares diferentes al mismo tiempo dado que sería un abuso a la generosidad de los contribuyentes panameños, quienes eventualmente pagaría por la reubicación¹¹⁸. Los Guna están planeando hacer exactamente eso, y los PP respalda dicho plan¹¹⁹.

2. *El derecho a moverse con seguridad y trasladarse a través del tiempo:* Otro de los considerandos del Preámbulo de los PP afirma: “Reafirmando además el derecho de los que pudieran ser desplazados a moverse de manera segura y a reubicarse dentro de sus fronteras nacionales a través del tiempo”. Este es otro derecho que debe ser elaborado un poco más, ya que podría ser potencialmente conflictivo. Durante nuestra visita a Gunayala nos enteramos de que algunas comunidades, como la de Mandi Ubgigandub, han decidido que no van a reubicar, pero van a esperar a ver cuánto tiempo pueden permanecer allí y qué pasa con la reubicación de la comunidad de Gardi Sugdud.

En el espíritu de los PP le corresponde a cada comunidad decidir cuando reubicarse, siempre y cuando no haya un riesgo inminente para la vida y la salud. Debe quedar claro que las personas desplazadas climáticas no perderán sus derechos a ser reubicados, ni el apoyo del gobierno nacional o de la comunidad internacional por el simple hecho de que su decisión de reubicar pueda tardar más tiempo que el de otras comunidades. Como lo muestra el caso Gunayala, la reubicación es una decisión muy difícil para muchas comunidades, especialmente cuando dichas comunidades están profundamente enraizadas en el lugar donde han vivido durante siglos, e incluso si tienen un lugar seguro donde podrían ser reubicados.

¹¹⁸ Entrevista con Héctor Guzmán, Ciudad de Panamá, Abril 7, 2014.

¹¹⁹ Durante nuestra entrevista con el “Comité de la barriada” se mencionó que cada familia tendría dos casas, una en la isla y el otro en el continente. Ellos utilizarían las islas para pescar y si hay algún riesgo se podrían pasar al continente. Reunión con los miembros del “Comité de la Barriada”, Gardi Sugdub, 30 de marzo de 2014.

3. LAS OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS CON LAS PERSONAS DESPLAZADAS CLIMÁTICAS

Los PP reconocen que muchos estados que desearían abordar y dar respuesta al tema del desplazamiento climático se enfrentan a dificultades financieras, logísticas, políticas y de otra índole. Sin embargo, teniendo en cuenta que el cambio climático es un problema global, todos los Estados, a solicitud del Estado afectado, deberían proporcionar apoyo para la elaboración de medidas de mitigación, adaptación, reubicación y todas las medidas de protección que sean necesarias, como el de prestar asistencia a las personas desplazadas climáticas. Los Estados afectados tienen el derecho de buscar la cooperación y la asistencia de otros Estados (Principio 8 (d)). Al mismo tiempo, los Estados que no son capaces de prevenir y responder a los desplazamientos climáticos de manera adecuada deben aceptar la asistencia y el apoyo de otros estados y de organismos internacionales (Principio 8 (d)). Los PP mencionan las siguientes obligaciones generales de los Estados:

1. Prevenir y evitar condiciones que puedan llevar al desplazamiento climático (*Principio 5*).
2. Proporcionar asistencia para la adaptación, protección y otras medidas para asegurar que las personas desplazadas climáticas puedan permanecer en sus lugares de residencia habitual durante el tiempo que sea posible (*Principio 6(a)*).
3. Cooperar en la prestación de asistencia para la adaptación y la protección de las personas desplazadas climáticas (*Principio 8(a)*).
4. Asegurar la protección contra el desplazamiento climático (*Principio 6(b)*).
5. Demostrar sensibilidad hacia las personas desplazadas climáticas que son particularmente dependientes y unidos a su tierra, incluidos los pueblos indígenas (*Principio 6(b)*).
6. Incluir en su legislación y políticas nacionales referencias a la prevención del desplazamiento climático, a la asistencia y la protección, según lo establecido por los PP (*Principio 7(a)*).
7. Establecer y proporcionar recursos adecuados a todos los niveles de gobierno para poner en práctica los PP (*Principle 7(b)*).
8. Desarrollar, establecer e implementar un marco institucional para apoyar la prestación de asistencia y protección a las personas desplazadas climáticas (*Principle 13(a)(ii)*).
9. Asegurese de que las soluciones duraderas al desplazamiento climático se aborden adecuadamente en la legislación y en las medidas administrativas (*Principle 7(c)*).
10. Garantizar el derecho de toda persona a una participación adecuada, oportuna y efectiva en todas las etapas de la elaboración de políticas y en la implementación de los PP, asegurando la participación de los pueblos indígenas y otros grupos y personas marginadas (*Principle 7(d)*).
11. Desarrollar leyes y políticas apropiadas para las pérdidas sufrida y los daños incurridos en el contexto del desplazamiento climático (*Principio 12*).
12. Implementar y difundir los PP en colaboración con grupos de la sociedad civil y otros (*Principio 18*).

4. LAS OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS DURANTE LAS DISTINTAS ETAPAS DEL PROCESO DE DESPLAZAMIENTO CLIMÁTICO

Los PP identifican tres etapas diferentes durante el proceso de desplazamiento climático. La primera es la etapa de preparación y planificación. La segunda es la etapa del desplazamiento y el post- desplazamiento. La tercera etapa es la de retorno, en los casos en que sea posible. En esta sección vamos a ver más de cerca la etapa de la preparación y la planificación, que es la etapa actual en Gunayala. Posteriormente vamos a resumir brevemente las otras dos etapas.

1. LA ETAPA DE PREPARACIÓN Y PLANIFICACIÓN

En la siguiente tabla vamos a mostrar en detalle los diferentes elementos incluidos en esta etapa bajo los PP y evaluar si el gobierno de Panamá o el pueblo Guna (dado su estatus autonómico), ha adoptado medidas específicas en la preparación para la reubicación de la comunidad de Gardi Sugdub y otras.

OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS	EL GOBIERNO PANAMEÑO HA TOMADO ALGUNA ACCIÓN?	EL CONGRESO GENERAL GUNA O LA COMUNIDAD LOCAL DE GARDI SUGDUB HAN TOMADO ALGUNA ACCIÓN?
Obligaciones relacionadas con la gestión del riesgo del desplazamiento climático, el monitoreo y el modelado:		
1. Identificar, diseñar e implementar estrategias de gestión de riesgo (Principio 9 (a)).	Ninguna	Ninguna
2. Llevar a cabo una observación sistemática y monitoreo de, y la recopilación de datos desagregados sobre el desplazamiento climático actual y previsto (Principio 9 (b)).	Ninguna	Ninguna
3. Aumentar el intercambio, el acceso y el uso de estos datos y facilitar la evaluación y la administración de los desplazamientos climáticos (Principio 9 (c)).	Ninguna	Ninguna
4. Modelar los escenarios probable de desplazamiento climático, incluyendo: i) los plazos y las implicaciones financieras; ii) lugares amenazados; iii) posibles sitios de reubicación (Principio 9 (d)).	Ninguna	Si, la comunidad de Gardi Sugdub ya encontró un terreno para la reubicación
5. Integrar los derechos de reubicación, procedimientos y mecanismos dentro de las leyes y políticas nacionales (Principio 9 (e)).	Ninguna	N/A

OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS	EL GOBIERNO PANAMEÑO HA TOMADO ALGUNA ACCIÓN?	EL CONGRESO GENERAL GUNA O LA COMUNIDAD LOCAL DE GARDI SUGDUB HAN TOMADO ALGUNA ACCIÓN?
6. Desarrollar marcos institucionales, procedimientos y mecanismos que: i) identifiquen los indicadores que permitan clasificar dónde, en qué momento en el tiempo, y para quienes, se requerirá la reubicación; ii) requerir y facilitar asistencia técnica gubernamental y financiación; iii) listar los pasos que los individuos, los hogares y las comunidades pueden tomar antes del desplazamiento climático con el fin de recibir ese tipo de asistencia (Principio 9 (f)).	Ninguna	Ninguna
Obligaciones para hacer efectiva una preparación y planificación exitosa para el desplazamiento climático		
1. Asegurar que se asigne prioridad a las solicitudes para la reubicación (Principio 10 (a)).	El Ministerio de Vivienda dió alguna atención a las necesidades de Gardi Sugdub. Sin embargo, el proyecto de vivienda resultante: i) no fue lo suficientemente grande para cubrir las necesidades; ii) aún no ha sido implementado	Sí, la comunidad de Gardi Sugdub está trabajando con todos los habitantes que han solicitado ser reubicados en el continente
2. Asegurar que no deberán efectuarse reubicaciones a menos que las personas, los hogares y las comunidades den su consentimiento pleno e informado para tal reubicación (Principio 10 (b)).	El Ministerio de Vivienda ha actuado a solicitud de la comunidad de Gardi Sugdub	Si, la comunidad de Gardi Sugdub ha proveido toda la información disponible a toda la comunidad
3. Unicamente requerir que la reubicación se lleve a cabo sin tal consentimiento en circunstancias excepcionales (Principio 10 (c)).	N/A	N/A
4. Adoptar medidas que promuevan medios de subsistencia, la adquisición de nuevas habilidades, y la prosperidad económica para las comunidades desplazadas (Principio 10 (d)).	Ninguna	Ninguna

OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS	EL GOBIERNO PANAMEÑO HA TOMANDO ALGUNA ACCIÓN?	EL CONGRESO GENERAL GUNA O LA COMUNIDAD LOCAL DE GARDI SUGDUB HAN TOMADO ALGUNA ACCIÓN?
5. Asegurarse de que: i) las comunidades desplazadas afectadas estén plenamente informadas y puedan participar activamente en las decisiones relevantes y en la implementación de esas decisiones; ii) los servicios básicos, la vivienda adecuada y asequible, la educación y el acceso a los medios de subsistencia estén disponibles para las personas desplazadas; iii) los mecanismos adecuados, garantías y recursos estén disponibles para prevenir y resolver los conflictos por la tierra y los recursos; iv) los derechos de las personas, hogares y comunidades sean protegidos en todas las etapas del proceso de reubicación (Principio 10 (e)).	Ninguna	Sí, la comunidad de Gardi Sugdub ha estado participando en todas las decisiones relevantes en relación a la reubicación. Al mismo tiempo ha tratado de garantizar las primeras dos, algunas de las dos últimas han sido guiadas por sus normas internas
6. Antes de cualquier traslado, preparar un plan maestro de reubicación que se ocupe de los asuntos críticos, entre ellos: i) la adquisición de tierras; ii) las preferencias de la comunidad; iii) el alojamiento temporal y la vivienda permanente; iv) la preservación de las instituciones sociales y culturales existentes, y de los lugares de las personas desplazadas climáticas; v) el acceso a los servicios públicos; vi) el apoyo necesario durante el período de transición; vii) la cohesion familiar y comunitaria; viii) las preocupaciones de la comunidad receptora; ix) los mecanismos de monitoreo; y x) los procedimientos para el trámite de quejas y los recursos efectivos (Principio 10 (f)).	Ninguna	Hasta cierto nivel en Gardi Sugdub
Obligaciones relacionadas con identificación, habitabilidad y uso de la tierra		
1. Identificar, adquirir y reservar tierra que sea suficiente, adecuada, habitable y apropiada para ofrecer soluciones basadas en tierras viables y asequibles para el desplazamiento climático (Principio 11 (a)(i)).	Ninguna	Sí, la comunidad de Gardi Sugdub hizo todos los arreglos necesarios para tener tierra disponible como un primer paso en el proceso de reubicación
2. El desarrollo equitativo y justo de adquisición de tierras y los procesos de compensación y programas de asignación de tierras apropiadas (Principio 11 (a)(ii)).	Ninguna	Ya se hizo en Gardi Sugdub a través de arreglos internos en la comunidad. Sin embargo sus normas internas no incluyen compensación

OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS	EL GOBIERNO PANAMEÑO HA TOMADO ALGUNA ACCIÓN?	EL CONGRESO GENERAL GUNA O LA COMUNIDAD LOCAL DE GARDI SUGDUB HAN TOMADO ALGUNA ACCIÓN?
3. Planificar y desarrollar sitios de reubicación, incluyendo nuevos asentamientos humanos en tierras que no estén en situaciones de riesgo de los efectos del cambio climático u otros peligros naturales o humanos, y en dicha planificación considerar la seguridad y la integridad medio ambiental del nuevo sitio(s), y garantizar que los derechos de aquellos reubicados se cumplan (Principio 11 (a)(iii)).	Ninguna	Hasta cierto nivel en Gardi Sugdub
4. Crear y hacer públicos los criterios estándares específicos, geográficamente apropiados, incluyendo: i) el uso actual y futuro de la tierra; ii) las restricciones (incluyendo las de carácter consuetudinario o de otro modo no codificado formalmente) asociado a la tierra y su uso; iii) la habitabilidad de la tierra, incluyendo temas tales como la accesibilidad, la disponibilidad de agua, la vulnerabilidad al clima y otros peligros naturales o humanos, y el uso, y iv) la posibilidad de uso de subsistencia/agricola (Principio 11 (b)).	Ninguna	Ninguna
5. Proporcionar información de fácil acceso en relación a: i) la naturaleza y el alcance de los cambios reales y potenciales para la habitabilidad de sus hogares, sus tierras y lugares de residencia habitual, como resultado del cambio climático, incluidas las pruebas en que se basaron dichas evaluaciones; ii) la evidencia de que todas las alternativas viables a la reubicación han sido consideradas, incluidas las medidas de mitigación y adaptación que podrían tomarse para que las personas puedan permanecer en sus hogares y lugares de residencia habitual; iii) los esfuerzos planeados para ayudar a las personas desplazadas climáticas en su relocalización; iv) la compensación disponible y las opciones de reubicación alternativa si el sitio de reubicación ofrecido es inaceptable; v) los derechos en virtud del derecho internacional y nacional, en particular los derechos a la vivienda, la tierra y la propiedad y los derechos a los medios de subsistencia (Principio 11 (c)).	Ninguna	Hasta cierto nivel la comunidad de Gardi Sugdub ha hecho algo de esto
6. Incluir en la planificación de la reubicación: i) medidas para compensar a las personas desplazadas climáticas por las viviendas perdidas, la tierra, la propiedad y los medios de subsistencia; ii) las garantías que los derechos a la vivienda, la tierra, la propiedad y a los medios de subsistencia sean cumplidos para todas las personas desplazadas climáticas, incluyendo a los que tienen derechos informales, los derechos consuetudinarios sobre la tierra, los derechos de ocupación o derechos de uso habituales, y las garantías de que tales derechos están en curso; y iii) las garantías de que los derechos de acceso a las tierras y aguas tradicionales se mantienen o se replican de manera similar (Principio 11 (d)).	Ninguna	La comunidad de Gardi Sugdub ha permitido participar a todos



ESTE LÍDER DE LA COMUNIDAD
CREE QUE SU PUEBLO NO
TIENEN MÁS REMEDIO QUE
MUDARSE DE SUS HOGARES EN LA
ISLA DE YANTUP AL CONTINENTE.

Imagen: Kadir van Lohuizen / NOOR

Ubicación: Guna Yala





UNA TIENDA TÍPICA
EN GARDI SUGDUB

Imagen: Kadir van Lohuizen / NOOR
Ubicación: Guna Yala



2. LA ETAPA DEL DESPLAZAMIENTO Y EL POST-DESPLAZAMIENTO

Los PP abordan dos cuestiones principales en relación a la situación de desplazamiento y post-desplazamiento. En primer lugar, la obligación de asistir a los desplazados climáticos que experimentan desplazamiento, pero que no han sido reubicados (Principio 14; Principio 15 (a) y Principio 16). En segundo lugar, también se refiere a la cuestión de qué hacer para cuando el desplazamiento climático deriva en la incapacidad de los desplazados climáticos a regresar a sus anteriores medios de subsistencia (Principio 15 (b)).

3. LA ETAPA DEL RETORNO

Cuando esta etapa es posible, los PP hacen referencia a cuatro temas principales:

1. La obligación de los Estados de establecer un marco para el retorno en caso de que el desplazamiento sea temporal y el retorno sea posible y acordado por los afectados (Principio 17 (a)).
2. La obligación de los estados de permitir que los desplazados climáticos retornen voluntariamente. Los Estados deben facilitar el retorno en condiciones de seguridad y dignidad, a lugares donde los sitios tradicionales estén en condiciones de ser habitados, y el retorno no represente un riesgo para sus vidas y medios de subsistencia (Principio 17 (b)).
3. La obligación de permitir a los desplazados climáticos decidir sobre la conveniencia de volver a su lugar de residencia habitual y proporcionar toda la información necesaria para permitir su derecho a circular libremente y elegir su residencia (Principio 17 (c)).
4. La obligación de proporcionar ayuda transitoria durante el proceso de retorno hasta que se restablezcan los medios de subsistencia y el acceso a los servicios (Principio 17(d)).

X. CONCLUSIONES

60

Hace aproximadamente 150 años el pueblo Guna se trasladó desde el bosque de la cordillera de San Blas a las pequeñas islas en las que viven en la actualidad, principalmente porque querían escapar de las enfermedades transmitidas por los mosquitos en el continente. Desde entonces hasta ahora las hermosas islas de coral y el mar les han proporcionado todo lo que necesitaban, y los Gunas adaptaron su estilo de vida y algunas de sus tradiciones. Ahora, debido al aumento del nivel del mar como resultado del cambio climático, además del crecimiento de la población, los Gunas necesitan comenzar a moverse de regreso al continente y adaptarse una vez más a un nuevo entorno. Los retos para un traslado exitoso al continente son enormes:

1. El peor escenario para la comunidad de Gardi Sugdub y para todas las comunidades en Gunayala es una reubicación permanente repentina y forzada, como resultado de un desastre natural. Hay una necesidad urgente de actuar antes de que esto ocurra.
2. Como hemos visto en detalle en el presente informe, en la actualidad la comunidad de Gardi Sugdub, que representa solamente el 2.8% de la población total en Gunayala, ha tomado el liderazgo en el proceso de reubicación. Como también hemos mencionado en éste informe, dicho proceso es una oportunidad única para ser utilizado como un proyecto piloto para lo que podría venir después. La reubicación de Gardi Sugdub y de todo Gunayala representa un reto en términos de planificación y debe ser apoyado de inmediato por el gobierno panameño, por las instituciones financieras internacionales y por la comunidad internacional.
3. Aproximadamente 28.000 personas eventualmente tendrán que moverse en las próximas décadas de las islas de Gunayala al continente. Sin embargo, cualquier proyecto de reubicación tiene que tomar en cuenta y dar cabida a una porción de la diáspora Guna que vive fuera de Gunayala. Este grupo puede decidir volver a su tierra, y eso podría añadir alrededor de 12.000 personas. Como resultado, estamos hablando de por lo menos 40.000 personas que tendrán que trasladarse a una zona continental que está cubierta principalmente de bosques. Actualmente el Ministerio de Vivienda está planeando construir solamente 65 viviendas, lo que representa una porción muy pequeña de lo que se necesita, y por el momento no están proyectando hacer nada más.
4. El gobierno panameño debería asegurarse de que se realicen las inversiones necesarias en saneamiento básico y servicios públicos para ofrecer al pueblo Guna una solución de largo plazo a sus necesidades actuales de reubicación.
5. Los problemas con las enfermedades relacionadas con los mosquitos en el continente, que fue la causa principal que impulsó a los Gunas a trasladarse a las islas, todavía existen y no pueden ser ignorados. La reubicación del pueblo Guna es también un reto en términos de salud pública. El gobierno panameño debe tomar en serio la posibilidad de que se produzcan brotes de malaria y de fiebre amarilla donde la comunidad de Gardi Sugdub está planeando mudarse y debe llevar a cabo una evaluación del impacto en la salud tan pronto como sea posible y tomar todas las medidas preventivas requeridas de manejo de vectores de una manera regular. Es importante tener en cuenta que incluso si la reubicación de la comunidad continúa retrasándose por cualquier motivo, el área pronto será la sede de un complejo escolar, incluyendo residencias donde algunos estudiantes y maestros se alojarán.

6. Las nuevas viviendas que se construirán en el sitio de reubicación deben adaptarse a las condiciones de malaria de la región, y también requerirán de un proceso de diseño participativo muy especial con el fin de adaptar el diseño de las nuevas casas de tal manera que combinen el diseño tradicional de las casas Guna con las necesidades de salud requeridos por la zona. Aparte de la necesidad de evitar que el pueblo Guna sea expuesto a un riesgo de salud pública por la reubicación, también será mucho más costoso para el gobierno panameño en el largo plazo si se ignora por completo este delicado asunto. Existe un grave riesgo de que la propuesta de modelo de vivienda con que el Ministerio de Vivienda está trabajando actualmente pueda conducir a un desastre de salud pública.
7. A pesar de que la tierra en Gunayala pertenece al pueblo Guna, como ya lo hemos mencionado anteriormente, su derecho consuetudinario establece por lo menos cinco tipos diferentes de propiedad entre ellos. Encontrar la cantidad necesaria de tierra para la reubicación requerirá arreglos internos que podrían tomar no sólo tiempo, sino que en algunos casos tal vez sean imposibles de lograr. Por consiguiente, la reubicación del pueblo Guna es también un reto en términos de negociaciones internas y arreglos entre los mismos Gunas. De esta manera, se debe intentar todo lo que ayude para que los Gunas fortalezcan sus propias instituciones, su capacidad de gobierno y su capacidad administrativa.
8. El gobierno panameño debe trabajar en colaboración con el Congreso General Guna en proporcionar la formación necesaria a las comunidades que están siendo y serán reubicados a la parte continental. La economía local en Gunayala está pasando rápidamente de una economía de subsistencia a una economía de servicios, principalmente el turismo. A medida que las comunidades Guna se trasladan a la parte continental necesitarán de mucho apoyo para el desarrollo de nuevas competencias laborales, con el fin de crear nuevas fuentes de ingresos. Al mismo tiempo, debe proporcionarse una formación similar a las comunidades Gunas ubicadas en la Ciudad de Panamá que deseen trasladarse a sus nuevos asentamientos.
9. Si las autoridades e instituciones Gunas se debilitan en los próximos años, la reubicación en Gunayala puede que no ocurra de una manera ordenada y exitosa, o puede que nunca ocurra. Si este es el resultado, todos perderemos. Se deben tomar acciones concretas para crear un nuevo comienzo en la relación entre el estado panameño y el pueblo Guna. Un nuevo contrato social debería basarse en la confianza y el respeto mutuo. El gobierno panameño, como la parte más fuerte en la relación, debería tomar los primeros pasos en dicho proceso. Un buen comienzo sería que el gobierno panameño se asegure que se ratifiquen y se apliquen los más importantes instrumentos internacionales sobre derechos indígenas, como el Convenio Nº 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, entre otros. Panamá es uno de los pocos países en América Latina que no ha ratificado el Convenio Nº 169 de la OIT.
10. El gobierno panameño debe reconocer que la necesidad de reubicar al pueblo Guna en los próximos años, de las islas al continente, será uno de los retos más difíciles que el pueblo Guna tendrá que enfrentar para la supervivencia de su cultura única. Al mismo tiempo, el gobierno panameño también debe reconocer que una reubicación masiva al continente creará un reto significativo para la supervivencia de los recursos naturales en Gunayala que han sido protegidos y utilizados sosteniblemente por el pueblo Guna durante varios siglos. La reubicación del pueblo Guna presentará desafíos ambientales significativos, dado el potencial de daño ambiental al bosque mejor conservado de Panamá.

11. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha estado liderando intervenciones sin precedentes para mejorar las instalaciones educativas y de salud en las comarcas indígenas de Panamá¹²⁰. El tamaño de las instalaciones y las ambiciones de ambos proyectos merecen ser reconocidos. Sin embargo, el BID debería mirar dichas intervenciones de una manera más integral, e incorporar la voz de las comunidades indígenas en los proyectos desde el comienzo. Aún no es demasiado tarde para hacerlo en las intervenciones que el BID está financiando en Gardi Sugdub.
12. En el caso específico de Gunayala el BID debería empezar a buscar de inmediato la manera de ayudar a desarrollar un plan de reubicación a largo plazo para todas las comunidades de las islas que necesitan ser trasladados a tierra firme. La base de conocimientos y el poder financiero del BID deberían usarse de inmediato con el fin de desarrollar un proyecto piloto de reubicación en la comunidad de Gardi Sugdub que sea tan ambicioso y con visión de futuro como sus otras intervenciones en la zona. El BID tiene una amplia experiencia en proyectos de vivienda en América Latina y el Caribe. El BID debería tomar la iniciativa para desarrollar de inmediato un proyecto piloto para resolver las necesidades de vivienda de los Guna en Gardi Sugdub, con diseños que tengan en cuenta las necesidades y los deseos de las comunidades, pero que también tengan en cuenta los riesgos para la salud que hay en el área.
13. El gobierno de Panamá a través del SINAPROC debería desarrollar un plan especial de reducción de riesgo para las escuelas en Gunayala. Nos gustaría llamar la atención sobre el hecho de que en Gunayala básicamente todas las escuelas están muy cerca del mar¹²¹. Durante el tiempo que estuvimos en Gardi Subdug, el director de la escuela nos mencionó que algunas veces, cuando la marea está alta, el agua llega al borde de la escuela¹²². En Panamá se exige que todas las escuelas tengan un plan de seguridad para el corto, mediano y largo plazo, y cada año se organizan dos simulacros de evacuación en algunas escuelas seleccionadas en todo el país¹²³. Sin embargo, la ejecución de la simulación es siempre un reto. Por ejemplo, en el 2012 seis escuelas fueron seleccionadas en Gunayala para participar en el simulacro. Al final, el simulacro sólo se llevó a cabo en dos escuelas, “porque las otros centros educativos estaban celebrando otras actividades preprogramadas y que coincidían con las fechas de la solicitud [para la simulación]”¹²⁴. Además, durante el simulacro, uno de los dos motores fuera de borda que se utilizaron se descompuso¹²⁵. Es importante mencionar que la oficina regional de MEDUCA es la propietaria de los dos motores fuera de borda, pero no tienen su propio bote¹²⁶. La escuela en Gardi Sugdub posee dos botes que se utilizan para transportar a los estudiantes que viven en las islas cercanas¹²⁷.

¹²⁰ Estos se suman a su proyecto para dotar de paneles solares a todas las comunidades en Gunayala.

¹²¹ Entrevista con el profesor Francisco González, rector de la escuela en Gardi Sugdub. Gardi Sugdub, Marzo 30, 2014.

¹²² *Idem*.

¹²³ Díaz, Ernesto (2012). “Informe anual de la Coordinación Regional de Educación Ambiental y Gestión de Riesgos de Kuna Yala -2012”. MEDUCA. Documento sin publicar.

¹²⁴ *Idem*.

¹²⁵ Una de las recomendaciones del coordinador regional de la Gunayala en su informe anual de 2012 es muy indicativa de algunos de los problemas a nivel local, y la falta de entendimiento a nivel central sobre las complejidades en el ámbito local. La recomendación señala: “Hacer comprender a los diferentes Departamentos Nacionales de MEDUCA que nuestra región de la comarca de Kuna Yala que es un lugar especial y de difícil acceso, por lo tanto requiere y necesita muchos recursos y apoyo en su logística para su movilización, y permitirnos realizar una supervisión eficiente y eficaz en nuestros diversos trabajos”. Díaz, Ernesto (2012). Op. cit.

¹²⁶ *Idem*

¹²⁷ Entrevista con el Profesor Francisco González, rector del colegio en Gardi Sugdub. Gardi Sugdub, Marzo 30, 2014.

A lo largo de este informe, nos hemos referido a dos razones principales para la consideración dada por las comunidades en Gunayala de reubicarse - el aumento de los niveles del mar y la falta de espacio en las islas como resultado del crecimiento de la población durante varias décadas. Es una razón más importante que la otra? En el parecer de la misión de investigación la falta de espacio es la razón más inmediata que la gente en Gardi Sugdub (y tal vez en toda Gunayala) ven como la más urgente, dado que afecta a su vida cotidiana. El aumento del nivel del mar es una amenaza inminente que se magnifica durante algunos meses del año (por lo general en noviembre y diciembre), y durante inesperados fenómenos climáticos extremos en cualquier momento. Sin embargo, también hay muchos días del año en el que cualquier persona puede fácilmente ignorar que éste es un problema, sobre todo teniendo en cuenta lo agradables que son esas islas. Hemos llegado a la conclusión de que es de poca utilidad tratar de puntualizar desde afuera respecto a cuál es la razón más importante para la reubicación dado que ambas razones son igualmente verdaderas y válidas, y dado que es una combinación de factores los que hacen necesaria la reubicación.

Dado que nuestra visita a Gunayala fué parte de una misión de investigación en nombre de una organización que se enfoca en el desplazamiento climático, en este informe hemos puesto un mayor énfasis en dicho tema. Sin embargo, eso no significa que las limitaciones de espacio en las islas no sean una razón tan importante o igualmente legítima para la reubicación. Durante nuestro tiempo en Gunayala también notamos que a algunos Gunas les preocupa e incluso es causa de debate el hecho de cómo enmarcar la razón de su necesidad de reubicación. Es importante señalar que nos pareció que había algún nivel de temor entre algunos habitantes respecto a enmarcar la reubicación como consecuencia del cambio climático dado que podría ser perjudicial para su interés de continuar usando alguna manera las islas después de que se lleve a cabo la reubicación, o tal vez incluso permanecer allí por temporadas. Hay una razón práctica para dicha preocupación muy legítima, que tiene que ver con sus medios de subsistencia. Los Gunas no pueden darse el lujo de no se les permita el uso de las islas para pescar y como fuente de ingresos del turismo. Toda su frágil economía y sus fuentes nutricionales dependen de ambos. Los Gunas estaban muy contentos al saber que los Principios Península apoyan su derecho a seguir utilizando sus islas aún después de se lleve a cabo un traslado, siempre que no haya una amenaza inminente para sus vidas.

También aprendimos durante nuestra misión de investigación que el tema del desplazamiento climático a veces crea falsas expectativas externas, o verdades distorsionadas. Nos dijeron, por ejemplo, que de vez en cuando algunos periodistas extranjeros viajan a Gunayala pensando que las islas donde viven los Guna están permanentemente bajo el agua, y de que pueden obtener imágenes dramáticas o imágenes que, literalmente, muestran a la gente viviendo en unas islas inundadas. Esperamos que las hermosas imágenes de Kadir von Lohuizen que acompañan esta publicación pueden ayudarnos a ver que la realidad es un poco más compleja, sobre todo teniendo en cuenta que el aumento del nivel del mar es un fenómeno cierto, pero gradual. La vida continúa todos los días en Gunayala –pero al mismo tiempo y poco a poco, los Guna pierden espacio en su lucha contra el mar. La magnitud y la urgencia de desplazamiento climático es difícil de comunicar. Sin embargo, también es claro que los enfoques sensacionalistas nunca son útiles y son éticamente cuestionables. Como siempre, la verdad habla por sí mismo, y las personas que simpatizan con el destino de las comunidades que se enfrentan a este problema en todo el mundo pueden hacer frente a la verdad, y aún así mantener el interés y la solidaridad. Sólo esperamos que con el texto y las imágenes de éste informe hayamos sido capaces de proporcionar algunas ideas sobre la complejidad de esta temática en la mágica y siempre sorprendente región de Gunayala.

XI. RECOMENDACIONES

64

RECOMENDACIONES AL GOBIERNO DE PANAMÁ

1. Cumplir con las obligaciones establecidas en los Principios de Península sobre el Desplazamiento Climático del 2013, de reconocer y respetar los derechos de las personas desplazadas climáticas.
2. Ratificar el Convenio 169 de la OIT (1989) sobre Pueblos Indígenas y Tribales y cumplir con la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) para seguir avanzando en el reconocimiento y el respeto de los derechos del pueblo Guna.

Sobre la preparación y la planificación para el desplazamiento climático

3. Reconocer que el aumento del nivel del mar ya está provocando desplazamiento climático en las islas de Gunayala, y urgentemente iniciar un proceso para preparar, planificar y responder al desplazamiento climático en la región.
4. Utilizar los Principios Península sobre el Desplazamiento Climático como el marco guía para establecer marcos institucionales, procedimientos y mecanismos para abordar el problema.
5. Llevar a cabo medidas inmediatas de mitigación, adaptación y otras medidas preventivas para hacer efectivo el derecho de las comunidades de las islas amenazadas con el desplazamiento climático en Gunayala a permanecer en sus hogares y mantener conexiones con la tierra en la que viven durante el mayor tiempo posible.
6. Establecer inmediatamente un proceso de planificación participativa con las comunidades y organizaciones Gunas en Gunayala para establecer un plan maestro para la reubicación que se ocupe de los asuntos críticos tales como la adquisición de tierras, la vivienda adecuada, el acceso a la educación, los servicios básicos y los medios de subsistencia para garantizar la sostenibilidad del proceso a largo plazo.
7. Iniciar un proceso para identificar tierras para la reubicación en reconocimiento del papel central que desempeña la tierra en cualquier política destinada a hacer frente a las consecuencias del desplazamiento climático, y claramente destinar fondos para la adquisición de tierras para la relocation en Gunayala, con fondos nacionales asignados para medidas de adaptación al cambio climático.
8. Adoptar medidas de creación de capacidad con el pueblo Guna y sus organizaciones, como con el Congreso General Guna, para apoyar sus esfuerzos para abordar el desplazamiento climático.

Sobre el proyecto de reubicación de Gardi Sugdub

9. Dar urgente consideración a la solicitud de la comunidad de Gardi Sugdub para ser reubicada y proporcionar inmediatamente apoyo financiero e institucional adecuado para establecer un proyecto piloto para la reubicación de la isla al continente.

10. Revivir el paralizado proyecto del Ministerio de Vivienda para construir las primeras 65 casas en el sitio de reubicación, y volver a asignar los fondos que se prometieron inicialmente para el proyecto para que pueda seguir adelante. Si es necesario, solicitar al Banco Interamericano de Desarrollo ayuda financiera para el proyecto.
11. Llevar a cabo nuevas consultas con la comunidad Guna para que el diseño tradicional de las casas Guna pueda ser incorporado en el diseño de la vivienda utilizado en el proyecto del Ministerio de Vivienda.
12. Antes de la reubicación llevar a cabo una evaluación del impacto en la salud, en relación con el riesgo de malaria y fiebre amarilla en el sitio de reubicación, y llevar a cabo medidas preventivas de manejo de vectores.
13. Proporcionar capacitación y otros programas de apoyo para desarrollar nuevas habilidades laborales y de generación de ingresos para las personas que se van a reubicar, de manera que no se afecte negativamente su acceso a un medio de subsistencia como resultado de la reubicación.

RECOMENDACIONES AL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

1. Reconocer que las comunidades indígenas que viven en las islas de Gunayala ya están siendo afectados por el desplazamiento debido al cambio climático y dar prioridad inmediata a la creación de programas para apoyar a estas comunidades, en particular en el ámbito de la vivienda, la salud y la educación.
2. Proporcionar apoyo al estancado proyecto del Ministerio de Vivienda para construir casas en el sitio de reubicación Gardi Sugdub, y para otros proyectos de vivienda para la reubicación según sea necesario.
3. Llevar a cabo programas de creación de capacidades para el liderazgo Guna y sus organizaciones para hacer frente a los complejos problemas asociados con el desplazamiento climático y la reubicación.

RECOMENDACIONES AL CONGRESO GENERAL GUNA

1. Continuar con la preparación y la planeación de las comunidades locales para el desplazamiento climático y su reubicación, incluso mediante medidas tales como el intercambio de información, de preparación para los desastres, identificación de la tierra, y los programas de entrenamiento para las nuevas habilidades para la generación de ingresos.

ANAM (2011). *Panama, Segunda Comunicación Nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*.

—(2000). *Primera Comunicación Nacional sobre Cambio Climático*.
<http://unfccc.int/resource/docs/natc/pannc1/index.html>

Andréfouet, Serge y Hector M. Guzman (2005). “Coral reef distribution, status and geomorphology-biodiversity relationship in Kuna Yala (San Blas) archipelago, Caribbean Panama. *Coral Reef*, 24: 31-42.

Atapattu, Sumudu (2014). “Climate Change: Disappearing States, Migration and Challenges for International Law”. Manuscrito sin publicar.

—(2013). “Climate Change, Indigenous Peoples and the Arctic: The Changing Horizon of International Law”. *Michigan State International Law Review*. Vol.22:1. Pp. 378-408.

Banco Interamericano de Desarrollo (2011). *Panamá. Iniciativa salud mesoamericana 2015*.
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36757825>

Clad, James (1984). “Conservation and Indigenous Peoples. A Study of Convergent Interest”. *Cultural Survival*, Invierno 1984. <http://www.culturalsurvival.org/ourpublications/csq/article/conservation-and-indigenous-peoples>

Díaz, Ernesto (2012). “Informe anual de la Coordinación Regional de Educación Ambiental y Gestión de Riesgos de Kuna Yala -2012”. MEDUCA. Documento sin publicar.

Displacement Solutions (2012). *Climate Displacement in Bangladesh. The Need for Urgent Housing, Land and Property (HLP) Rights Solutions*.

—(2009). “Climate change displaced persons and housing, land and property rights. Preliminary strategies for Rights-based Planning and Programming to Resolve Climate-induced Displacement”. Leckie, Scott, et al (2012). *Climate Change and Displacement Reader*. New York: Routledge.

Fernandez, Mario (2002). “Daños, efectos y amenazas de tsunamis en América Central”. *Revista Geológica Centroamericana*, 26: 71-83.

FUNPADEM et al (2012). *Proyecto Comunidades Costeras Centroamericanas y Cambio Climático. Diagnóstico ambiental, social y productivo de la comunidad Gardi Sugdub, Comarca Guna Yala, Panamá*. Documento sin publicar.

Gobierno Nacional República de Panamá. Ministerio de Economía y Finanzas. Dirección de Planificación Regional (2013). *Programas y proyectos ejecutados en las comarcas indígenas Guna Yala, Emberá Wounaan, Ngabe, Buglé, Madungandí, Wargandí, años 2007-2012*. <http://www.mef.gob.pa/es/direcciones/planificacionRegional/Documents/Comarcas%20-%20Concertacion%20Nacional%20para%20el%20Desarrollo%202013.pdf>

- Howe, James (2002). "The Kuna of Panama: Continuing Threats to Land and Autonomy". *The Politics of Ethnicity: Indigenous Peoples in Latin American States*. Editado por David Maybury-Lewis. The David Rockefeller Center Series of Latin American Studies, Harvard University. Pp. 81-105.
- (1995). "La lucha por la tierra en la costa de San Blas (Panama), 1900-1930". *Mesoamérica*, 29. Pp. 57-76.
- Hurtado, Lisbeth et al (2014). "When climate change couples social neglect: malaria dynamics in Panama. *Emerging Microbes and Infections*, 3. <http://www.nature.com/emi/journal/v3/n4/pdf/emi201427a.pdf>
- Inter-American Development Bank (2010). *Panamá: Espacios educativos y calidad de los aprendizajes (PL-L1064). Propuesta de Préstamo*. <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35469014>
- Kervran, David Dumoulin y Christian Gros (2010). "Conflictos de inversiones en territorios indígenas: el turismo en la Comarca Kuna Yala de Panama". *Desarrollo con identidad? Gobernancia económica en pueblos indígenas: siete estudios de caso*. Christian Gros y Jean Fuyer (ed). http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/68/02/28/PDF/Kuna_Yala_9._G_F_7_Dumoulin-Gros.pdf
- Leckie, Scott (2013). *Finding Land Solutions to Climate Displacement: A Challenge Like Few Others*. Displacement Solutions.
- Leckie, Scott, et al (2012). *Climate Change and Displacement Reader*. New York: Routledge.
- Martínez Mauri, Mónica (2011a). *Kuna Yala, tierra de mar. Ecología y territorio indígena en Panamá*. Quito: Ediciones Abya-Yala.
- (2011b). *La autonomía indígena en Panamá. La experiencias del pueblo Kuna (Siglos XVI-XXI)*. Quito: Ediciones Abya-Yala.
- Onmaggedummagan de Gunayala (2013). *Gunayar Igardummadwala (Ley Fundamental de Gunayala)*. <http://www.gunayala.org.pa/Ley%20Fundamental.sept.2013.pdf>
- Pérez Archibald, Juan (1998). "Autonomía kuna y estado panameño". *Autonomías étnicas y Estados nacionales*. Coordinadores: Miguel A. Batolomé and Alicia M. Barabas. Mexico City: Instituto Nacional de Antropología e Historia. Pp. 243-274.
- Plataforma Nacional de Gestión Integral de Riesgos de Desastres (2013). *Plan Nacional de Gestión de Riesgos. Informe de Avances 2011-2013*.
- Price, Kayla (2005). *Kuna or Guna?: The Linguistic, Social and Political Implications of Developing a Standard Orthography*. Tesis de Maestría. University of Texas at Austin. <http://www.binal.ac.pa/panal/downloads/kunawriting.pdf>
- Sanahuja, Haris E. (2011). *Panamá: Diagnóstico de la vulnerabilidad al impacto de amenazas naturales*. Banco Inter-American de Desarrollo.

Solis, Rogeliano (2013). *Case Study. Free, Prior and Informed Consent: The Guna Case, In the Context of Its Autonomy*. Conservation International.

68

The Peninsula Principles on Climate Displacement Within States. 18 August 2013. Displacement Solutions.

United Nations General Assembly. Human Rights Council (2012). *Report of the Independent Expert on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment*, John H. Knox. A/HRC/22/43.

—(2011) Resolution adopted by the Human Rights Council 18/22. *Human Rights and Climate Change*. A/HRC/RES/18/22.

—(2009). *Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the relationship between climate change and human rights*. A/HRC/10/61.

—(2008). Resolution adopted by the Human Rights Council 7/23. *Human Rights and Climate Change*.

United Nations Human Rights Office of the High Commissioner-UNEP (2012). *Human Rights and the Environment*. Rio + 20: Joint Report OHCHR and UNEP.

Valiente López, Aresio (compilador) (2002). *Derecho de los Pueblos Indígenas de Panamá*. San José: OIT-CEALP.

Ventocilla, Jorge, et al (1995). "Los indígenas kunas y la conservación ambiental". *Mesoamérica*, 29. Pp. 95-124.

World Conference on Disaster Reduction (2005). *Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters*. 18-22 January 2005, Kobe, Hyogo, Japan. <http://www.unisdr.org/2005/wcdr/intergover/official-doc/L-docs/Hyogo-framework-for-action-english.pdf>

APÉNDICE

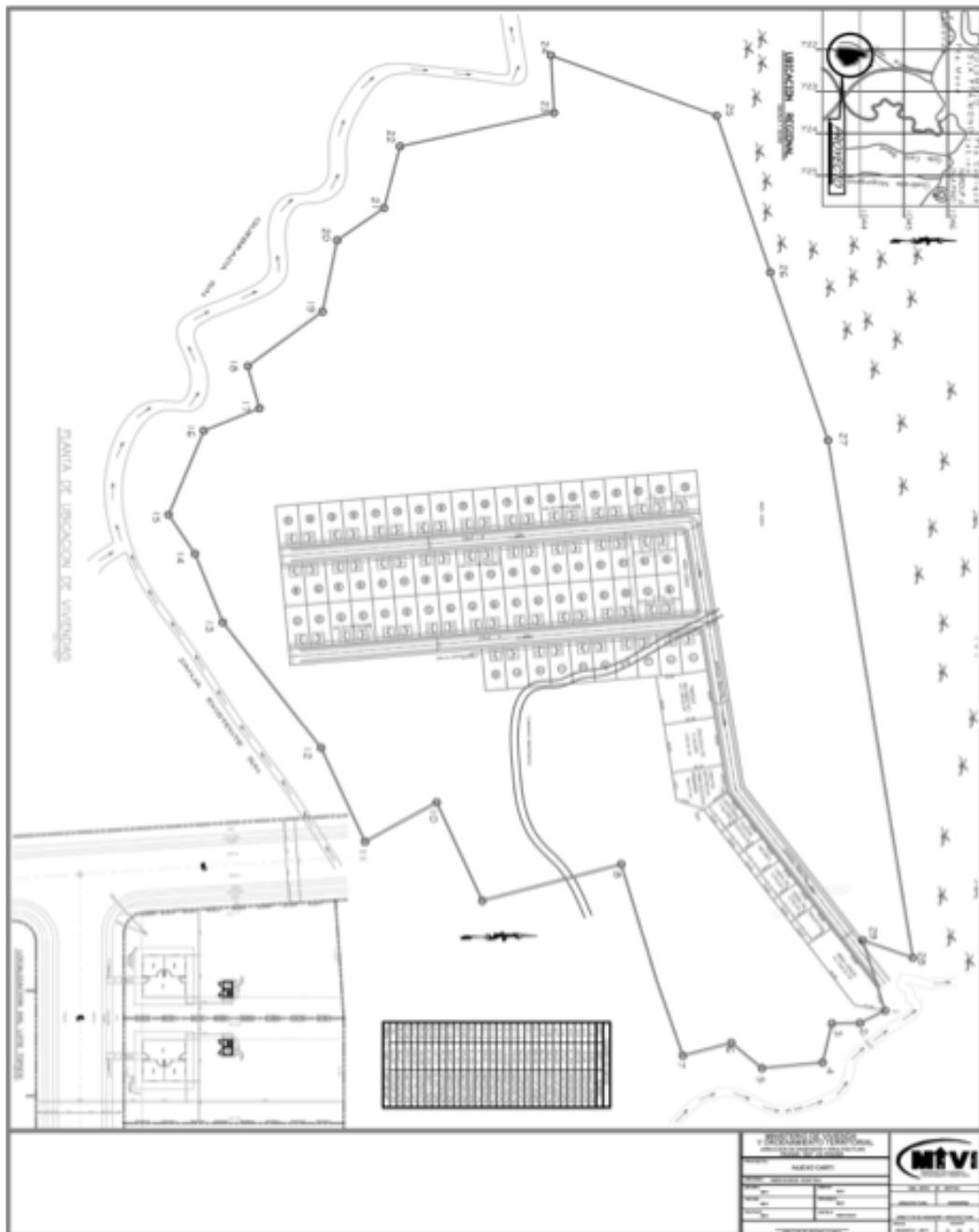
MAPA NO. 1: MAPA DE PANAMA. GUNAYALA ESTÁ MARCADO EN ROJO



MAPA NO. 2: CORREGIMIENTOS DE GUNAYALA



MAPA NO. 3: PLANO DE “NUEVO CARTI” #1



MAPA NO. 4: PLANO DE “NUEVO CARTI” #2

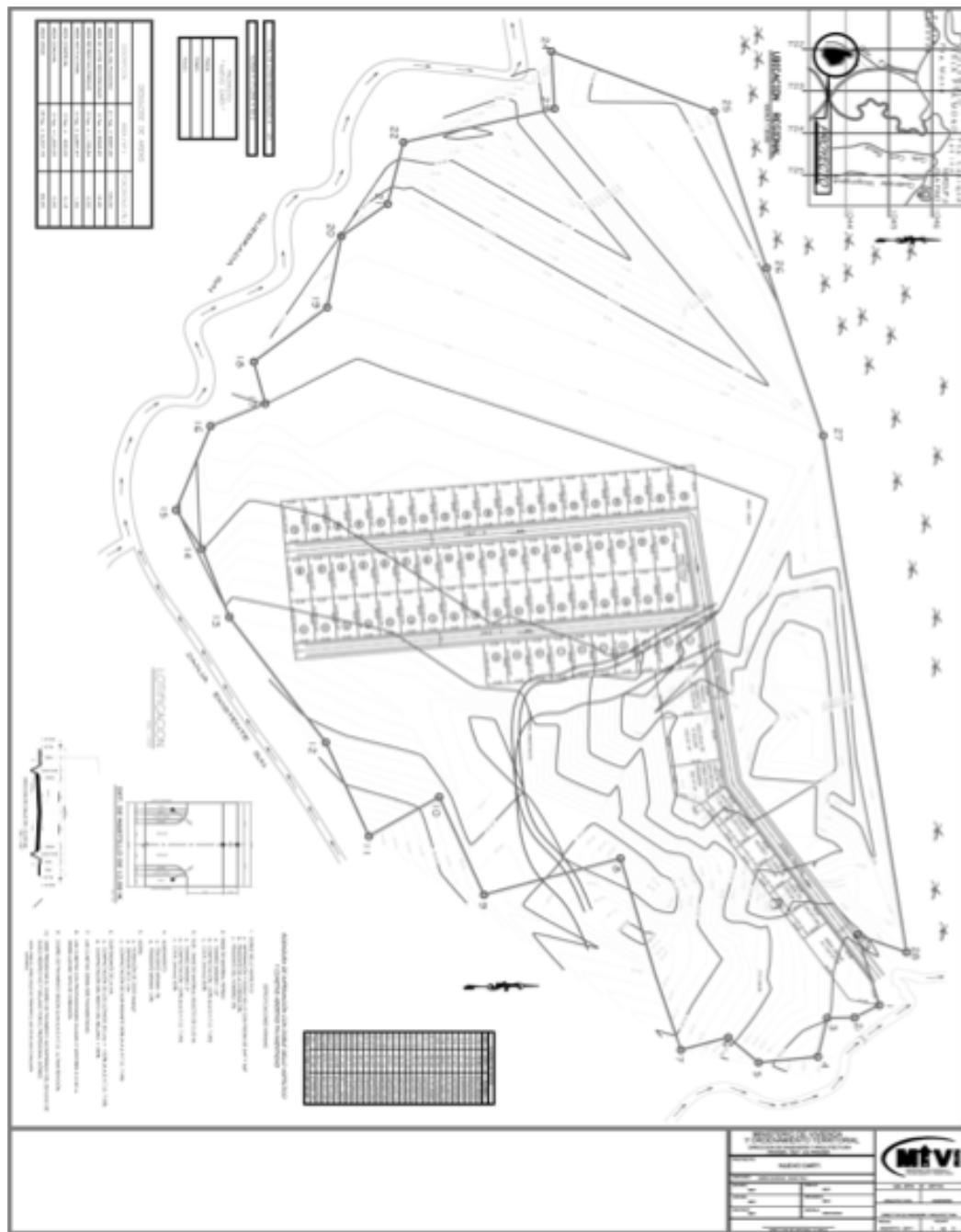


TABLA NO. 1: GRUPOS INDÍGENAS DE PANAMA

Grupo indígena	Número de personas	Porcentaje
Guna	80,526	19.28%
Ngabe	260,058	62.28%
Buglé	24,912	5.97%
Teribe/Naso	4,046	0.97%
Bokota	1,959	0.47%
Emberá	31,284	7.49%
Wounaan	7,279	1.74%
Bri Bri	1,068	0.26%
Other	460	0.11%
No specified	5,967	1.43%
TOTAL	417,559	100.00%

Fuente: Panama Censo 2010. <http://estadisticas.contraloria.gob.pa/Resultados2010/default.aspx>

**TABLA NO. 2: LAS 49 COMUNIDADES GUNAS POR SECTOR,
POBLACIÓN, NÚMERO DE VIVIENDAS Y PROMEDIO DE PERSONAS
POR VIVIENDA**

#	Nombre usado por el Censo 2010	Nueva escritura Guna	# Sector	Población	%	# Viviendas	Porcentaje de personas por vivienda
1	ACUATUPU (ISLA PIEDRA)	Aggwadub	1	424	1.28%	59	7.19
2	ARRIDUB (ISLA IGUANA)	Arridub	1	332	1.00%	51	6.51
3	CARTI MULATUPU	Gardi Muladub	1	502	1.52%	78	6.44
4	CARTI SUGTUPU	GARDI SUGDUB	1	927	2.80%	145	6.39
5	CARTI YANTUPU (ISLA PUERCO DE MONTE)	GARDI YANDUB	1	265	0.80%	49	5.41
6	AKUANUSATUPU (CORAZON DE JESUS)	Agwanusadub	1	574	1.73%	95	6.04
7	CORBISKI	Gorbisggi	1	266	0.80%	38	7.00
8	ISLA NUEVO MAMITUPU	Gardi Mamidub	1	189	0.57%	29	6.52
9	ISLA TIGRE	Digir	1	784	2.37%	101	7.76
10	MAGUEBGANDI (ACHIOTE OR ACHIOTAL)	Magebgandi	1	152	0.46%	25	6.08
11	MAMARTUPU	Mamardub	1	532	1.61%	71	7.49
12	MANDINGA UBIGANTUPU (SOLEDAD MANDINGA)	MANDI UBGIGANDUB	1	361	1.09%	55	6.56
13	MANDIYALA	MANDIYALA	1	279	0.84%	37	7.54
14	MIRIA UBIGANTUPU (SOLEDAD MIRIA)	MIRYA UBGIGANDUB	1	896	2.71%	123	7.28
15	MORMAQETUPU (ISLA MAQUINA)	MORAGGEDUB	1	433	1.31%	56	7.73
16	NALUNEGA	NALUNEGA	1	421	1.27%	50	8.42
17	NARBAGANDUP DUMMAD (NARANJOS GRANDES)	Narvagandub Dummad	1	528	1.59%	76	6.95
18	YANTUPU (NARGANA)	YANDUB – NARGANA	1	1,215	3.67%	197	6.17
19	NARVA GANDU PIPI (NARANJOS CHICOS)	Narvagandub Bibbi	1	418	1.26%	56	7.46
20	CARTI TUPILE (NUEVO TUPILE)	gardi dubbir	1	439	1.33%	74	5.93
21	NUSATUPU (ISLA RATON)	Nusadub	1	388	1.17%	55	7.05
22	OROSTUPU (ISLA DEL ARROZ)	Orosdub	1	94	0.28%	12	7.83
23	CUEPTI (RIO AZUCAR)	Uargandub	1	444	1.34%	80	5.55
24	RÍO CANGANDI	Gangandi	1	297	0.90%	42	7.07
25	RÍO SIDRA	Urgandi	1	856	2.59%	129	6.64

#	Nombre usado por el Censo 2010	Nueva escritura Guna	# Sector	Población	%	# Viviendas	Porcentaje de personas por vivienda
26	TIKANTQUI O NIATUPO (ISLA DEL DIABLO)	Niadub	1	772	2.33%	135	5.72
27	TUPSUIT GRANDE (ISLA AILITUPO)	Dubsuid Dummad	1	176	0.53%	25	7.04
28	WICHUB-HUALA (TRONCO DE HICACO)	Wisshubwala	1	365	1.10%	54	6.76
	SUBTOTAL SECTOR #1		1	13,329	40.26%	1,997	667
29	ACHUTUPU (ISLA PERRO)	Asshudub	2	1,586	4.79%	251	6.32
30	AILIGANDI (MANGLAR)	AGLIGANDI	2	1,408	4.25%	236	5.97
31	AIRDIRGANDI (PIEDRA DE AMOLAR)	ARDIRGANDI	2	210	0.63%	32	6.56
32	IRGANDI	Irgandi	2	291	0.88%	41	7.10
33	MAMITUPU (ISLA MAMEY)	Mamidub	2	1,020	3.08%	137	7.45
34	OGOBSUCUM (ENSENADA DE COCO)	OGOBSUGGUN	2	1,562	4.72%	198	7.89
35	UKUPSENI (PLAYON CHICO)	Uggubseni	2	1,849	5.58%	274	6.75
36	UKUPA (PLAYON GRANDE)	Ugguba	2	304	0.92%	37	8.22
37	KANIR-DUP (SAN IGNACIO DE TUPILE OR ISLA GALLINA)	Gannirdub	2	1,192	3.60%	200	5.96
38	USTUPU (ISLA CONEJO PINTADO O ÑEQUE)	USDUB	2	2,180	6.58%	317	6.88
	SUBTOTAL SECTOR #2			11,602	35.04%	1,723	6.73
39	ANACHUCUNA	Assuemullu	3	436	132%	59	7.39
40	ARMILA	ARMILA	3	637	192%	79	8.06
41	YANCIR DIVAR (CARRETO)	Yansibdiwar	3	553	167%	70	7.90
42	COETUPU (ISLA VENADO)	Goedub	3	856	259%	103	8.31
43	ISLA PINO	Dubbag	3	250	0.76%	37	6.76
44	MANSUCUM	MAMSUGGUN	3	563	1.70%	83	6.78
45	MULATUPU	MULADUB	3	906	2.74%	154	5.88
46	NABADUB (ISLA CUBA)	Nubadub	3	249	0.75%	37	6.73
47	NAVAGANDI	Navagandi	3	496	150%	66	7.52
48	SASARDI	SASARDI MULADUB	3	748	2.26%	122	6.13
49	TUBUALA	Dubwala	3	877	2.65%	142	6.18
	SUBTOTAL SECTOR #3			6,571	19.85%	952	6.90
	TOTAL			31,502	95.15%	4,672	6.74

Fuente: Panama Censo 2010. <http://estadisticas.contraloria.gob.pa/Resultados2010/default.aspx>. La nueva escritura Guna fuimos generosamente asistidos por Irík Limnio, director del *Instituto para el desarrollo integral de Kuna Yala (IDIKY)*.

TABLA NO. 3: OTROS LUGARES HABITADOS EN GUNAYALA QUE PERTENECEN A OTRA COMUNIDAD, O NO SON CONSIDERADOS UNA COMUNIDAD GUNA

#	Nombre usado por el Censo 2010	Nueva escritura Guna	# Sector	Población	%	# Vivien-das	Porcentaje de personas por vivienda
1	ACHUDUO BIPÍ (ISLA PERRO CHICO)	Asshudub bibbi	1	7	0.02%	1	7.00
2	ACHUDUP DUMMAD (ISLA PERRO GRANDE)	Asshudub dummad	1	2	0.01%	1	2.00
3	ARRITUPU (ISLA IGUANA)	Arridub	1	5	0.02%	1	5.00
4	BANEDUP DUMMAD (ISLA TIJERETA GRANDE)	Banedub dummad	1	4	0.01%	1	4.00
5	CAGANDUP	Gagabdub	1	5	0.02%	1	5.00
6	DIADUP (ISLA POZO)	Diadub	1	2	0.01%	0	N/A
7	DIATUPU (ISLA POZO OR CAYOS HOLANDESES)	Diadub	1	42	0.13%	4	1050
8	ELOGUADUP	Elogwadub	1	12	0.04%	2	6.00
9	GORGIDUP No2 (ISLA PELICANO)	Gorgidub	1	2	0.01%	1	2.00
10	ACHOERDUP (ISLA ANZUELO)	Asshuerdub	1	11	0.03%	1	11.00
11	SADUGUA (ISLA COIBITA)	Sadugwa	1	92	0.28%	14	6.57
12	CARTI ICODUPU (ISLA HUESO DE AGUJA)	Gardi iggodub	1	4	0.01%	3	1.33
13	ISLA PULPO	Gigirdub	1	8	0.02%	1	8.00
14	NADUP (ISLA SAPO)	Nadub	1	14	0.04%	3	4.67
15	KUANIDUP	Gwanidub	1	13	0.04%	2	6.50
16	MIRIA DIADUP	Mirya diadub	1	4	0.01%	1	4.00
17	MORBEPDUPU (CAMBOMBIA)	Morbebdub	1	21	0.06%	2	1050
18	NARBAGANDUP BIPÍ (NARANJO CHICO)	Narvagandub bibbi	1	124	0.37%	13	9.54
19	NIADUP	Niadub	1	5	0.02%	1	5.00
20	NIAGALUBIR	Niagalubir	1	2	0.01%	1	2.00
21	NUGARACHUERDUP	Nugarasshuerdub	1	3	0.01%	1	3.00
22	NUGNUDUP	Nugnudub	1	15	0.05%	1	15.00
23	NUGNUGTUPU	Nugnudub	1	34	0.10%	5	6.80
24	NURDUP (ISLA PINO)	Nurdub	1	25	0.08%	6	4.17
25	OGOBSIPUDUP (ISLA COCO BLANCO)	Ogobsibudub	1	45	0.14%	4	1125
26	SINDUP (ISLA PUERCO)	Sindub	1	9	0.03%	1	9.00
27	SUG WINGUADUP	Suggwigandub	1	19	0.06%	7	2.71
28	TOBOROCUA (TUPSUI CHIQUITITO)	Duborogwa	1	22	0.07%	4	5.50
29	TUBUALA No1	Dubwala	1	23	0.07%	4	5.75

#	Nombre usado por el Censo 2010	Nueva escritura Guna	# Sector	Población	%	# Viviendas	Porcentaje de personas por vivienda
30	TUPSUIT CHICO	Dubsuid bibbi	1	88	0.27%	14	6.29
31	UKUPTUPU	Uggubdub	1	5	0.02%	1	5.00
32	WAGSAILADUP	Wagsagladub	1	9	0.03%	4	2.25
33	WAGSAILATUPU (GUAISAILADUP OR CAYOS PELO LATINO)	Wagsagladub	1	14	0.04%	2	700
34	WAYLIDUP	Wailidub	1	1	0.00%	0	N/A
35	WICHUB BIPI	Wishub Bibbi	1	9	0.03%	2	450
36	WICHUDUP DUMA	Wisshudub dummad	1	12	0.04%	4	300
37	YANSAILADUP BIPI	Yansagladub Bibbi	1	12	0.04%	1	12.00
38	YANSAILADUP DUMMAD (CACIQUE SAINO)	Yansagladub Dummad	1	7	0.02%	1	700
	SUBTOTAL SECTOR #1			731	2.21%	116	6.30
39	WAGUITUPU (ISLA PERICO)	Wagidub	2	39	0.12%	6	650
40	WICHU MULLU	Wisshumullu	2	3	0.01%	1	300
	SUBTOTAL SECTOR #2			42	0.13%	7	600
41	NUSATUPU (ISLA RATON)	Nusadub	3	54	0.16%	10	5.40
42	PERME	Perme	3	80	0.24%	13	615
43	SINDUP (ISLA PUERCO)	Sindub	3	28	0.08%	4	700
	SUBTOTAL SECTOR #3			162	0.49%	27	600
44	LA BOCA		4	31	0.09%	5	620
45	PLAYA BLANCA		4	28	0.08%	3	933
46	LA MIEL		4	80	0.24%	25	320
47	PUERTO OBALDIA	ARMALI	4	533	161%	142	3.75
	SUBTOTAL SECTOR #4			672	2.02%	175	384
	TOTAL			1,607#	4.84%	325	4.94

Fuente: Panama Censo 2010. <http://estadisticas.contraloria.gob.pa/Resultados2010/default.aspx>. La nueva escritura Guna fuimos generosamente asistidos por Irik Limnio, director del *Instituto para el desarrollo integral de Kuna Yala (IDIKY)*.



LOS PRINCIPIOS DE PENINSULA

SOBRE EL DESPLAZAMIENTO CLIMÁTICO DENTRO DE LOS ESTADOS

18 de Agosto del 2013



LOS PRINCIPIOS DE PENINSULA

SOBRE EL DESPLAZAMIENTO
CLIMÁTICO DENTRO DE LOS
ESTADOS

18 de Agosto del 2013



A photograph of a tropical beach. In the foreground, the sandy shore is marked by the long shadows of palm trees. Several palm trees stand tall, their fronds reaching towards the bright blue sky. A small, dark silhouette of a person is visible on the beach, providing a sense of scale to the vast landscape. The ocean extends to the horizon, its surface a calm, light blue. The overall atmosphere is one of a peaceful, sun-drenched island environment.

Foto: Jocelyn Carlin
Ubicación: Bonriki, Kiribati



PREÁMBULO

PREÁMBULO	83
INTRODUCCIÓN	88
Principio 1: Alcance y propósito	88
Principio 2: Definiciones	88
Principio 3: No discriminación, derechos y libertades	89
Principio 4: Interpretación	89
I. OBLIGACIONES GENERALES	
Principio 5: Prevención y evitación	90
Principio 6: Prestación de asistencia para la adaptación, protección y otras medidas	90
Principio 7: Medidas de implementación nacional	90
Principio 8: Cooperación y asistencia internacional	91
II. PREPARACIÓN Y PLANIFICACIÓN DEL DESPLAZAMIENTO CLIMÁTICO	
Principio 9: Gestión del riesgo del desplazamiento climático	94
Principio 10: Participación y consentimiento	95
Principio 11: Identificación de la tierra, habitabilidad y uso	96
Principio 12: Pérdidas y daños	99
Principio 13: Los marcos institucionales para el apoyo y el facilitamiento de la prestación de asistencia y protección	99
III. DESPLAZAMIENTO	
Principio 14: La asistencia del Estado a las personas desplazadas climáticas que experimentan desplazamiento pero que no han sido reubicadas	100
Principio 15: Vivienda y medios de subsistencia	101
Principio 16: Las recursos y las indemnizaciones	101
IV. POST- DESPLAZAMIENTO Y RETORNO	
Principio 17: Marco para el retorno	102
V. IMPLEMENTACIÓN	
Principio 18: Implementación y difusión	102

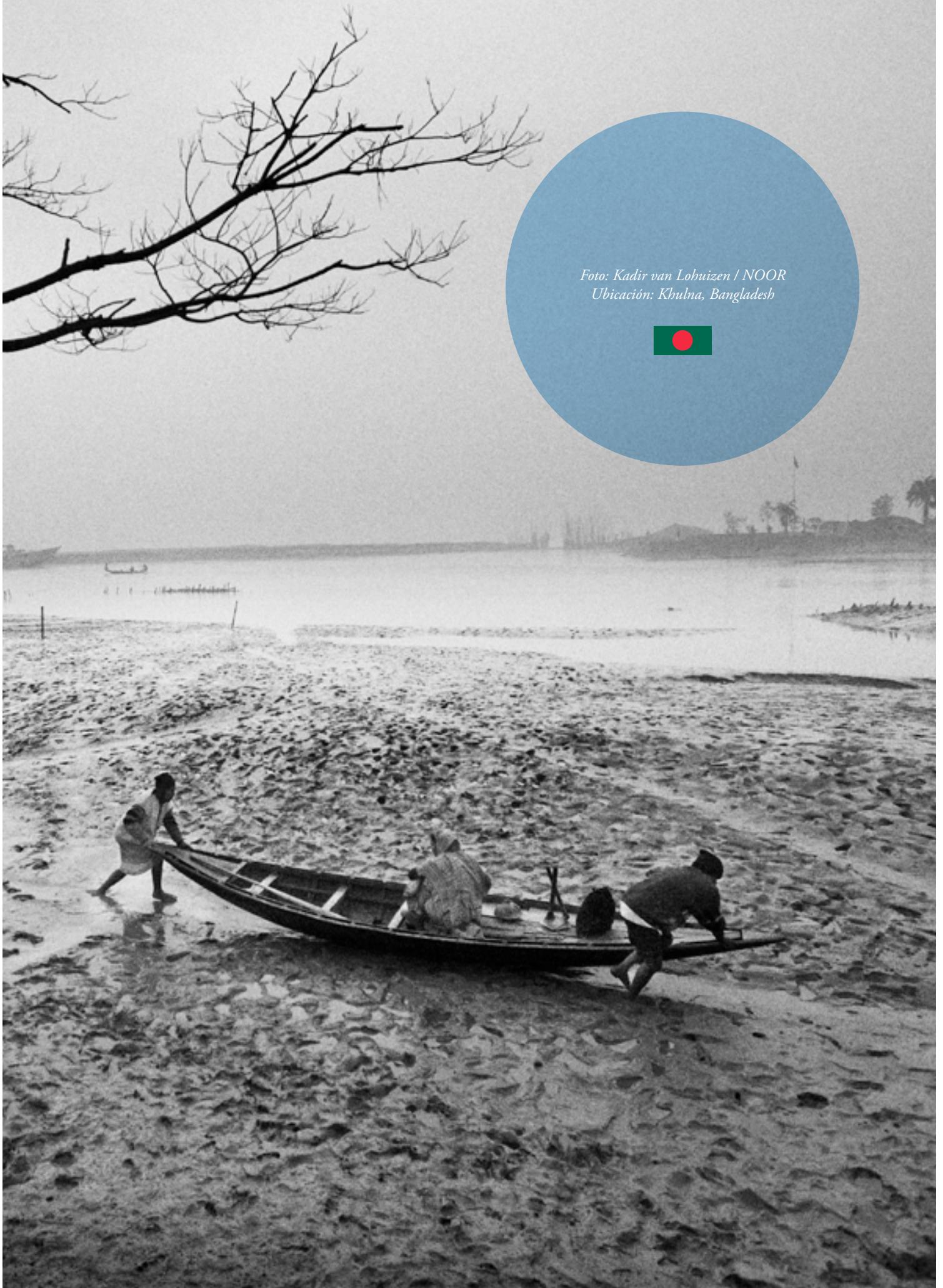


Foto: Kadir van Lohuizen / NOOR
Ubicación: Khulna, Bangladesh



Preocupados que los acontecimientos y procesos causados o exacerbados por el cambio climático tienen y seguirán contribuyendo al desplazamiento de la población derivando en la erosión de los derechos de los afectados, en particular de los grupos vulnerables y marginados, la pérdida de activos, la vivienda, la tierra, la propiedad y los medios de subsistencia, y la consecuente pérdida de la cultura y la identidad cultural, de costumbres y/o espiritual;

Guiados por la Carta de las Naciones Unidas y REAFIRMANDO la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como la Declaración y el Programa de Acción de Viena;

Tomando nota de que estos Principios de Península sobre el Desplazamiento Interno dentro de los Estados ("Principios de Península") se basan en, y contextualizan los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre el Desplazamiento Interno al desplazamiento climático dentro de los Estados;

Entendiendo que cuando una actividad suponga una amenaza para la salud humana, la vida o el medio ambiente, se deben tomar medidas de precaución;

Reconociendo que la gran mayoría de los desplazados climáticos no son responsables de los procesos que impulsan el cambio climático;

Tomando nota de que, si bien el desplazamiento climático puede implicar tanto desplazamientos internos como transfronterizos, la mayoría del desplazamiento climático probablemente ocurrirá dentro de las fronteras del Estado;

Reafirmando el derecho de los desplazados climáticos a permanecer en sus hogares y mantener conexiones con la tierra en la que viven durante el mayor tiempo posible, y la necesidad de los Estados de dar prioridad a la mitigación adecuada, la adaptación y otras medidas preventivas para hacer efectivo ese derecho;

Reafirmando además el derecho de los que pudieran ser desplazados a moverse de manera segura y reubicarse dentro de sus fronteras nacionales a través del tiempo;

Reconociendo que la reubicación voluntaria e involuntaria a menudo resulta en la violación de los derechos humanos, el empobrecimiento, la fragmentación social y otras consecuencias negativas, y reconociendo la necesidad imperiosa de evitar tales resultados;

Tomando nota además de que el desplazamiento climático si no es adecuadamente planificado y gestionado puede dar lugar a tensiones e inestabilidad dentro de los Estados;

Reconociendo que los Estados tienen la responsabilidad primordial por sus ciudadanos y otras personas que viven en su territorio, pero reconociendo que, para muchos Estados, abordar el tema y responder al desplazamiento climático representa dificultades de tipo financiero, logístico, político, de recursos y otro;

Convencidos, que dado que el cambio climático es un problema global, los Estados deberán, a petición de los Estados afectados, proporcionar apoyo adecuado y apropiado para las medidas de mitigación, adaptación, reubicación y protección, así como prestar asistencia a los desplazados climáticos;

Reconociendo que la comunidad internacional tiene intereses humanitarios, sociales, culturales, financieros y de seguridad para hacer frente al problema del desplazamiento climático de una manera oportuna, coordinada y focalizada;

Conscientes, además, que no ha habido respuestas coordinadas significativas por parte de los Estados para hacer frente a los desplazamientos del clima, ya sea de naturaleza temporal o permanente;

Reconociendo que la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y su Protocolo de Kyoto no contemplan ni abordan la cuestión del desplazamiento climático, y que las conferencias y reuniones de las Partes en esos instrumentos no han abordado de manera sustantiva el desplazamiento climático a no ser en términos generales;

Tomando nota, sin embargo, que en el párrafo 14 (f) de la 16th sesión de la CMNUCC, Conferencia de las Partes (COP16) del Marco de Adaptación de Cancún se refiere a mejorar la acción sobre la adaptación, incluyendo “la adopción de medidas para mejorar el entendimiento, la coordinación y la cooperación en lo que respecta al desplazamiento, la migración y el traslado planificado como consecuencia del cambio climático...”;

Tomando nota además de que la CMNUCC COP18 en Doha decidió establecer, en la CMNUCC COP19, los arreglos institucionales para hacer frente a las pérdidas y daños asociados con los impactos del cambio climático en los países en desarrollo que son particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático, como parte del Marco de Adaptación de Cancún;

Reconociendo la labor emprendida por las Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales para hacer frente a los desplazamientos climáticos y los factores relacionados;

Conscientes de la necesidad de un marco normativo aplicable a nivel global para proporcionar un enfoque coherente y de principios para la prestación de colaboración de asistencia preventiva a los que puedan ser desplazados por los efectos del cambio climático, así como la asistencia correctiva eficaz para aquellos que han sido desplazados, y protección legales para ambos;

Reconociendo las Directrices Operacionales sobre la Protección de las Personas en Situación de Desastres Naturales del Comité Permanente Inter-Agencial (IASC), el Marco de Acción de Hyogo, los Principios de la ONU sobre Vivienda y Restitución de Bienes de Refugiados y Personas Desplazadas y otras normas pertinentes, la incorporación de varios de sus principios dentro de estos Principios de Península, y su aplicación a las personas desplazamiento climáticas;

Reconociendo también las iniciativas regionales que abordan el desplazamiento interno, tales como la Convención de la Unión Africana para la Protección y Asistencia de las Personas Desplazadas Internamente en África;

Tomando nota de la labor de la Iniciativa Nansen sobre el desplazamiento transfronterizo inducidos por desastres;

Tomando nota de que estos Principios de Península, al hacer frente al desplazamiento climático dentro de los Estados, necesariamente complementan otros esfuerzos para hacer frente a los desplazamientos transfronterizos, y

Reconociendo las decisiones judiciales y los escritos de eminentes juristas y expertos como una de las fuente del derecho internacional, y reconociendo su importancia y contribución a la formulación de los presentes Principios de Península, estos Principios de Península sobre el Desplazamiento Climático (“Los Principios de Península”) establecen lo siguiente:



Foto: Jocelyn Carlin
Ubicación: Bonriki, Kiribati





INTRODUCCIÓN

PRINCIPIO 1: ALCANCE Y PROPÓSITO

Estos Principios de Península:

- a. proporcionan un marco normativo integral, basado en los principios del derecho internacional, las obligaciones de derechos humanos y de buenas prácticas, dentro de los cuales los derechos de las personas desplazadas climáticas pueden ser abordados; abordan el desplazamiento climático dentro de un Estado y no el desplazamiento climático transfronterizo; y
- b. establecen los principios de protección y asistencia, de conformidad con los Principios Rectores del Desplazamiento Interno de las Naciones Unidas, para ser aplicados a las personas desplazadas climáticas.

PRINCIPIO 2: DEFINICIONES

Para los efectos de estos Principios de Península:

- a. “El cambio climático” significa la alteración en la composición de la atmósfera global, que se suma a la variabilidad natural durante períodos de tiempo comparables (como lo ha definido el Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC)).
- b. “desplazamiento climático” significa el movimiento de personas dentro de un Estado debido a los efectos del cambio climático, incluyendo los eventos y procesos ambientales repentinos y de evolución lenta, que se producen ya sea solo o en combinación con otros factores.
- c. “Personas desplazadas climáticas” significa los individuos, hogares o comunidades que se enfrentan o que sufren el desplazamiento climático.
- d. “Reubicación” significa el movimiento voluntario, planificado y coordinado de las personas desplazadas climáticas dentro de los Estados a lugares apropiados, lejos de zonas de riesgo, donde pueden disfrutar de toda una gama de derechos, incluyendo los derechos a la tierra y la propiedad y a los medios de subsistencia y todos los otros medios de subsistencia y derechos conexos.

PRINCIPIO 3: NO DISCRIMINACIÓN, DERECHOS Y LIBERTADES

- a. Los Estados no deben discriminar a las personas desplazadas climáticas sobre la base de su desplazamiento real o potencial, y deben tomar medidas para derogar las leyes injustas o arbitrarias y las leyes que los puedan discriminar, o que tienen un efecto discriminatorio sobre las personas desplazadas climáticas. Las personas desplazadas climáticas deberán disfrutar en condiciones de igualdad de los mismos derechos y libertades que el derecho internacional y nacional brinda a los demás habitantes del país, en particular de los derechos a la vivienda, la tierra y la propiedad.
 - b. Los Estados deben garantizar que las personas desplazadas climáticas tienen el derecho y el apoyo para reclamar y ejercer sus derechos y están dotados de recursos efectivos, así como el libre acceso al sistema judicial.
-

PRINCIPIO 4: INTERPRETACIÓN

- a. Estos Principios de Península no se deben interpretar como una limitación, alteración o de otra manera que perjudiquen los derechos reconocidos en el derecho internacional, incluidos los derechos humanos, el derecho humanitario y las normas relacionadas, o derechos de conformidad con dichas leyes y las normas reconocidas en las legislaciones nacionales.
- b. Los Estados deben interpretar estos Principios de Península de una manera amplia, guiados por su propósito humanitario, y mostrar justicia, equidad, razonabilidad, generosidad y flexibilidad en su interpretación.

I. OBLIGACIONES GENERALES

PRINCIPIO 5: PREVENCIÓN Y EVITACIÓN

Los Estados deben, en cualquier circunstancia, cumplir íntegramente con sus obligaciones bajo el derecho internacional, para prevenir y evitar las condiciones que puedan provocar el desplazamiento climático.

PRINCIPIO 6: PRESTACIÓN DE ASISTENCIA PARA LA ADAPTACIÓN, PROTECCIÓN Y OTRAS MEDIDAS

- a. Los Estados deben proporcionar asistencia para la adaptación, protección y otras medidas para asegurar que los individuos, las familias y las comunidades pueden permanecer en sus hogares, tierras o lugares de residencia habitual durante el tiempo que sea posible de manera plenamente consistente con sus derechos.
- b. Los Estados deben, en particular, garantizar la protección contra el desplazamiento climático y demostrar sensibilidad hacia esas personas, familias y comunidades dentro de sus territorios, que son particularmente dependientes y/o están unidos a su tierra, incluidos los pueblos indígenas y las que dependen de las normas consuetudinarias en relación al uso y la asignación de tierras.

PRINCIPIO 7: MEDIDAS DE IMPLEMENTACIÓN NACIONAL

- a. Los Estados deben incorporar en la legislación y las políticas nacionales disposiciones sobre prevención del desplazamiento climático, de asistencia y protección según lo establecido en estos Principios de Península, dando prioridad a la prevención del desplazamiento.
- b. Los Estados deben establecer y proporcionar los recursos adecuados para procedimientos, instituciones y mecanismos equitativos, oportunos, independientes y transparentes - en todos los niveles de gobierno (local, regional y nacional) - para implementar estos Principios de Península y dar efecto a sus disposiciones mediante asignaciones presupuestarias especialmente destinadas y otros recursos para facilitar su implementación.
- c. Los Estados deben asegurar que las soluciones duraderas al desplazamiento climático se aborden adecuadamente en la legislación y otras medidas administrativas.

- d. Los Estados deben garantizar el derecho de todas las personas, hogares y comunidades a una participación adecuada, oportuna y efectiva en todas las etapas de la elaboración de políticas y la implementación de estos Principios de Península, velando en particular por la participación de los pueblos indígenas, las mujeres, los ancianos, las minorías, las personas con discapacidad, los niños, las personas que viven en la pobreza, y los grupos y personas marginados.
- e. Toda la legislación pertinente debe ser plenamente coherente con las leyes de derechos humanos y, en particular, debe proteger explícitamente los derechos de los pueblos indígenas, las mujeres, los ancianos, las minorías, las personas con discapacidad, los niños, las personas que viven en la pobreza, y los grupos y personas marginados.

PRINCIPIO 8: COOPERACIÓN Y ASISTENCIA INTERNACIONAL

- a. El desplazamiento climático es una asunto de responsabilidad global, y los Estados deben cooperar en la prestación de asistencia para la adaptación (hasta el máximo de sus recursos disponibles) y la protección de las personas desplazadas climáticas.
- b. En el cumplimiento de sus obligaciones de prevenir y responder al desplazamiento climático dentro de su territorio, los Estados tienen el derecho de buscar la cooperación y la asistencia de otros Estados y los organismos internacionales pertinentes.
- c. Los Estados y los organismos internacionales pertinentes, ya sea por separado o en conjunto, deben proporcionar este tipo de cooperación y asistencia a los Estados que lo soliciten, en particular, cuando el Estado requirente no es capaz de prevenir y hacer frente a los desplazamientos climático de manera adecuada.
- d. Los Estados que de otra manera son incapaces de prevenir y responder a los desplazamientos climático adecuadamente deben aceptar la asistencia y el apoyo adecuado de otros Estados y los organismos internacionales pertinentes, ya sea hecho de forma individual o colectiva.





Foto: Kadir van Lohuizen / NOOR
Ubicación: Carteret Islands, Papua New Guinea



II. PREPARACIÓN Y PLANIFICACIÓN DEL DESPLAZAMIENTO CLIMÁTICO

PRINCIPIO 9: GESTIÓN DEL RIESGO DEL DESPLAZAMIENTO CLIMÁTICO

Con respecto a la gestión del riesgo de desplazamiento climático, el monitoreo y modelado, los Estados, usando un enfoque basado en los derechos, deben:

- a. identificar, diseñar e implementar estrategias de gestión del riesgo, incluyendo la reducción de riesgos, la transferencia de riesgos y los mecanismos de distribución de riesgos, en relación con el desplazamiento climático;
- b. llevar a cabo una observación sistemática y monitoreo de, y la recopilación de datos desagregados a nivel de hogar, local, regional y nacional sobre, el desplazamiento climático actual y previsto;
- c. aumentar el intercambio, el acceso y el uso de estos datos a nivel de hogar, local, regional y nacional, teniendo en cuenta la necesidad de protección de datos y el uso predeterminado de los datos, y facilitar la evaluación y la administración de los desplazamientos climáticos;
- d. modelar los escenarios probables de desplazamiento climático (incluidos los plazos y las implicaciones financieras), los lugares amenazados por el cambio climático y los posibles sitios de reubicación para los desplazados climáticos;
- e. integrar los derechos de reubicación, procedimientos y mecanismos, como se define en estos Principios de Península, dentro de las leyes y políticas nacionales, y
- f. desarrollar marcos institucionales, procedimientos y mecanismos con la participación de individuos, hogares y comunidades que:
 - (i) identifiquen los indicadores que permitan, con la mayor precisión como sea posible, clasificar dónde, en qué momento en el tiempo, y para quienes, se requerirá la reubicación como un medio de aportar soluciones duraderas a los afectados;
 - (ii) requerir y facilitar asistencia técnica gubernamental y financiación, y
 - (iii) listar los pasos que los individuos, los hogares y las comunidades pueden tomar antes del desplazamiento climático con el fin de recibir ese tipo de asistencia técnica y apoyo financiero.

PRINCIPIO 10: PARTICIPACIÓN Y CONSENTIMIENTO

95

Para hacer efectiva una preparación y planificación exitosa para el desplazamiento climático, los Estados deben:

- a. asegurar que se asigne prioridad a las solicitudes de las personas, los hogares y las comunidades para la reubicación;
- b. asegurar de que no deberán efectuarse reubicaciones a menos que las personas, los hogares y las comunidades (tanto las desplazadas como las de acogida) dan su consentimiento pleno e informado para tal reubicación;
- c. únicamente requerir que la reubicación se lleve a cabo sin tal consentimiento en circunstancias excepcionales, cuando sea necesario para proteger la salud pública y la seguridad, o cuando los individuos, los hogares y las comunidades se enfrenten a la inminente pérdida de la vida o la integridad física;
- d. adoptar medidas que promuevan medios de subsistencia, la adquisición de nuevas habilidades, y la prosperidad económica, tanto para los desplazados como para las personas, hogares y comunidades de acogida;
- e. asegurarse de que:
 - (i) las personas afectadas, los hogares y las comunidades (tanto desplazadas como de acogida) estén plenamente informados y pueden participar activamente en las decisiones relevantes y en la implementación de esas decisiones, incluyendo la planificación e implementación de leyes, políticas y programas destinados a garantizar el respeto y la protección de la vivienda, la tierra y la propiedad y los derechos a los medios de subsistencia;
 - (ii) los servicios básicos, la vivienda adecuada y asequible, la educación y el acceso a los medios de subsistencia (sin discriminación) estarán disponibles para las personas desplazadas climáticas en la comunidad de acogida a un estándar que garantice la equidad entre las comunidades receptoras y reubicadas, y en consonancia con los derechos humanos básicos de cada uno;
 - (iii) los mecanismos adecuados, garantías y recursos estén disponibles para prevenir y resolver los conflictos por la tierra y los recursos, y
 - (iv) los derechos de las personas, hogares y comunidades sean protegidos en todas las etapas del proceso de reubicación;
- f. antes de cualquier traslado, preparar un plan maestro de reubicación que se ocupe de los asuntos críticos, entre ellos:
 - (i) la adquisición de tierras;
 - (ii) las preferencias de la comunidad;
 - (iii) el alojamiento temporal y la vivienda permanente;

-
- (iv) la preservación de las instituciones sociales y culturales existente, y de los lugares de las personas desplazadas climáticas;
 - (v) el acceso a los servicios públicos;
 - (vi) el apoyo necesario durante el período de transición;
 - (vii) la cohesion familiar y comunitaria;
 - (viii) las preocupaciones de la comunidad receptora;
 - (ix) los mecanismos de monitoreo, y
 - (x) los procedimientos para el trámite de quejas y los recursos efectivos.
-

PRINCIPIO 11: IDENTIFICACIÓN DE LA TIERRA, HABITABILIDAD Y USO

- a. Reconociendo la importancia de la tierra en la resolución del desplazamiento climático, los Estados deben:
 - (i) identificar, adquirir y reservar tierra pública y de otro tipo que sea suficiente, adecuada, habitable y apropiada para ofrecer soluciones basadas en tierra viables y asequibles para el desplazamiento climático, incluyendo a través de un Banco Nacional de Tierras Climático;
 - (ii) el desarrollo equitativo y justo de adquisición de tierras y los procesos de compensación y programas de asignación de tierras apropiadas, dando prioridad a los más necesitados, y
 - (iii) planificar y desarrollar sitios de reubicación, incluyendo nuevos asentamientos humanos en tierras que no esté en situación de riesgo de los efectos del cambio climático u otros peligros naturales o humanos, y en dicha planificación consideran la seguridad y la integridad medio ambiental del nuevo sitio(s), y garantizar que los derechos de aquellos reubicados y las comunidades que los acogen se cumplan..
- b. En orden a determinar la habitabilidad y posibilidad de cualquier lugar de reubicación, y para asegurar que las personas desplazadas climáticas sean reubicadas y la autoridad jurisdiccional correspondiente esté de acuerdo en cuanto a la habitabilidad de dicho sitio, los Estados deben crear y hacer públicos los criterios estándares específicos, geográficamente apropiados, incluyendo:
 - (i) el uso actual y futuro de la tierra;
 - (ii) las restricciones (incluidas las de carácter consuetudinario o de otro modo no codificado formalmente) asociado a la tierra y su uso;
 - (iii) la habitabilidad de la tierra , incluyendo temas tales como la accesibilidad, la disponibilidad de agua, la vulnerabilidad al clima y otros peligros naturales o humanos, y el uso, y

- (iv) la posibilidad del uso de subsistencia/agrícola, junto con los mecanismos para que las personas desplazadas climáticas decidan dónde desean reubicarse voluntariamente.
- c. Los Estados deben proporcionar información de fácil acceso a las personas, los hogares y las comunidades en relación a:
- (i) la naturaleza y el alcance de los cambios reales y potenciales para la habitabilidad de sus hogares, sus tierras y lugares de residencia habitual, como resultado del cambio climático, incluidas las pruebas en que se basaron dichas evaluaciones;
 - (ii) la evidencia de que todas las alternativas viables a la reubicación han sido consideradas, incluidas las medidas de mitigación y adaptación que podrían tomarse para que las personas puedan permanecer en sus hogares y lugares de residencia habitual;
 - (iii) los esfuerzos planificados para ayudar a las personas desplazadas climáticas;
 - (iv) la compensación disponible y las opciones de reubicación alternativa si el sitio de reubicación ofrecida es inaceptable para las personas desplazadas climáticas, y
 - (v) los derechos en virtud del derecho internacional y nacional, en particular los derechos a la vivienda, la tierra y la propiedad y los derechos a los medios de subsistencia.
- d. Los Estados deben incluir en la planificación de la reubicación:
- (i) medidas para compensar a las personas desplazadas climáticas por las viviendas perdidas, la tierra y la propiedad;
 - (ii) las garantías de que los derechos a vivienda, la tierra, la propiedad y a los medios de subsistencia se cumplirán para todas las personas desplazadas climáticas, incluyendo a los que tienen derechos informales de tierras, los derechos consuetudinarios sobre la tierra, los derechos de ocupación o derechos de uso habitual, y las garantías de que tales derechos están en curso; y
 - (iii) las garantías de que los derechos de acceso a las tierras y aguas tradicionales (por ejemplo, para la caza, el pastoreo, la pesca y los propósitos religiosos) se mantienen o se replican de manera similar.



*Foto: Jocelyn Carlin
Ubicación: Bonriki, Kiribati*



PRINCIPIO 12: PÉRDIDAS Y DAÑOS

99

Los Estados deben desarrollar leyes y políticas adecuadas para las pérdidas sufridas y los daños incurridos en el contexto del desplazamiento climático.

PRINCIPIO 13: LOS MARCOS INSTITUCIONALES PARA EL APOYO Y EL FACILITAMIENTO DE LA PRESTACIÓN DE ASISTENCIA Y PROTECCIÓN

- a. Los Estados deben fortalecer la capacidad y los medios nacionales para identificar y hacer frente a la protección y asistencia de los desplazados climáticos a través del establecimiento de marcos institucionales eficaces y la inclusión del desplazamiento climático en los Programas de Acción Nacional para la Adaptación, según corresponda.
- b. Los Estados deben adoptar todas las medidas administrativas, legislativas y judiciales apropiadas, incluyendo la creación de Ministerios, departamentos, oficinas y/o agencias a nivel local (en particular) regional y nacional competentes para desarrollar, establecer y poner en práctica un marco institucional para:
 - (i) permitir la asistencia técnica y la financiación gubernamental para prevenir, preparar y responder a los desplazamientos climáticos;
 - (ii) apoyar y facilitar la provisión de asistencia y protección a las personas desplazadas climáticas;
 - (iii) intercambiar información y cooperar con los pueblos indígenas, las mujeres, los ancianos, las minorías, las personas con discapacidad, los niños, las personas que viven en la pobreza, y los grupos y persona marginados.
 - (iv) representar las necesidades de las personas desplazadas climáticos.
- c. La responsabilidad por el establecimiento de ministerios, departamentos, oficinas y/o agencias debe recaer en los gobiernos nacionales, y tales gobiernos deben consultar y colaborar con las autoridades regionales y locales, e integrar dichos Ministerios, departamentos, oficinas y/o agencias en los marcos institucionales pertinentes.
- d. Los Estados deben asegurar el suministro de recursos adecuados (incluyendo puntos de contacto y asistencia) en todos los niveles de gobierno que aborden directamente las preocupaciones de las personas desplazadas climáticas.

III. DESPLAZAMIENTO

PRINCIPIO 14: LA ASISTENCIA DEL ESTADO A LAS PERSONAS DESPLAZADAS CLIMÁTICAS QUE EXPERIMENTAN DESPLAZAMIENTO PERO QUE NO HAN SIDO REUBICADAS

- a. Los Estados tienen la obligación primordial de proporcionar todas las formas de protección y asistencia jurídica, económica, social y de otra índole que sea necesaria a las personas desplazadas climáticas que experimentan desplazamiento, pero que no han sido reubicadas.
- b. Las actividades de protección y asistencia emprendidas por los Estados deben llevarse a cabo de una manera que respete tanto las sensibilidades culturales que prevalecen en la zona afectada y los principios de mantener la cohesión familiar y comunitaria.
- c. Los Estados deben proporcionar a las personas desplazadas climáticas que experimentan desplazamiento pero que no han sido reubicadas con un nivel de asistencia humanitaria que sea sensible a la edad y el género, incluyendo, sin limitación, según el contexto lo requiera:
 - (i) los servicios de emergencia humanitaria;
 - (ii) la evacuación y reubicación temporal y permanente efectiva;
 - (iii) la asistencia médica y otros servicios de salud;
 - (iv) la vivienda;
 - (v) los alimentos;
 - (vi) el agua potable;
 - (vii) el saneamiento;
 - (viii) las medidas necesarias para la inclusión social y económica, incluyendo, sin limitación, las medidas de lucha contra la pobreza, la educación gratuita y obligatoria, la formación y desarrollo de habilidades, y el trabajo y las opciones de subsistencia, y la emisión y el reemplazo de documentos personales perdidos, y
 - (ix) el facilitamiento de la reunificación familiar.

PRINCIPIO 15: VIVIENDA Y MEDIOS DE SUBSISTENCIA

101

- a. Los Estados deben respetar, proteger y realizar el derecho a una vivienda adecuada a las personas desplazadas climáticas que experimentan desplazamiento pero que no han sido reubicadas, lo cual incluye la accesibilidad, asequibilidad, habitabilidad, seguridad de la tenencia, adecuación cultural, adecuación del lugar y el acceso no discriminatorio a los servicios básicos (por ejemplo, salud y educación).
 - b. Cuando el desplazamiento climático deriva en la inhabilidad de las personas desplazadas climáticas a volver a las fuentes anteriores de subsistencia, se deben tomar las medidas adecuadas para garantizar dichos medios de subsistencia puedan continuar de una manera sostenible y no den lugar a nuevos desplazamientos, y que las oportunidades creadas por tales medidas deben estar disponibles sin discriminación de ningún tipo.
-

PRINCIPIO 16: LAS RECURSOS Y LAS INDEMNIZACIONES

Las personas desplazadas climáticas que sufren el desplazamiento pero que no han sido reubicados y cuyos derechos hayan sido violados podrán tener un acceso justo y equitativo a los recursos e indemnizaciones apropiadas.

IV. POST- DESPLAZAMIENTO Y RETORNO

PRINCIPIO 17: MARCO PARA EL RETORNO

- a. Los Estados deben establecer un marco para el proceso de retorno en caso de que el desplazamiento sea temporal y el retorno a los hogares, tierras o lugares de residencia habitual, sea posible y acordada por los afectados.
- b. Los Estados deben permitir a los desplazados climáticos que experimentan desplazamientos el regresar voluntariamente a sus antiguos hogares, tierras o lugares de residencia habitual, y deben facilitar su retorno efectivo en condiciones de seguridad y dignidad, en circunstancias en que esos hogares, tierras o lugares de residencia habitual son habitables y donde el retorno no representa un riesgo significativo para su vida o medios de subsistencia.
- c. Los Estados deberían permitir a los desplazados climáticos que decidan sobre la conveniencia de volver a sus hogares, tierras o lugares de residencia habitual, y proporcionar a estas personas información completa, objetiva, actualizada y exacta (incluyendo el tema de la seguridad física, material y legal) necesaria para ejercer su derecho a circular libremente y a elegir su residencia.
- d. Los Estados deben proporcionar ayuda transitoria a las personas, hogares y comunidades durante el proceso de retorno hasta que se restablezcan los medios de subsistencia y el acceso a los servicios.

V. IMPLEMENTACIÓN

PRINCIPIO 18: IMPLEMENTACIÓN Y DIFUSIÓN

Los Estados, que tienen la obligación primordial de garantizar el pleno disfrute de los derechos de todas las personas desplazadas climáticas dentro de su territorio, deben implementar y difundir estos Principios de Península sin demora y cooperar estrechamente con las organizaciones intergubernamentales, organizaciones no gubernamentales, profesionales, sociedad civil y los grupos comunitarios de base para este fin.



Adoptado por un grupo de eminentes
juristas, escritores de texto, juristas y
expertos en cambio climático en Red Hill
en la península de Mornington, Victoria,
Australia en 18 de agosto 2013.



ARTERIA STUDIO
arteriastudio.com.au



DISPLACEMENT SOLUTIONS

RUE DES CORDIERS 14, 1207 GENEVA, SWITZERLAND
INFO@DISPLACEMENTSOLUTIONS.ORG

WWW.DISPLACEMENTSOLUTIONS.ORG