



Consejo Económico y Social

Distr. general
19 de febrero de 2016
Español
Original: inglés

Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas

15º período de sesiones

Nueva York, 9 a 20 de mayo de 2016

Tema 3 del programa provisional*

Seguimiento de las recomendaciones del Foro Permanente

Estudio sobre la relación entre los pueblos indígenas y el océano Pacífico

Nota de la secretaría

Resumen

En su 14º período de sesiones, celebrado del 20 de abril al 1 de mayo de 2015, el Foro Permanente designó a Valmaine Toki, miembro del Foro Permanente, para que llevara a cabo un estudio sobre la relación entre los pueblos indígenas y el océano Pacífico, teniendo en cuenta las cuestiones de la gobernanza, los efectos del cambio climático, la explotación minera de los fondos marinos, los recursos y el desarrollo sostenible (véase E/2015/43, párr. 44). Los resultados del estudio y las recomendaciones que se derivan de este se recogen en el informe presentado en esta nota al Foro Permanente en su 15º período de sesiones.

* E/C.19/2016/1.



Estudio sobre la relación entre los pueblos indígenas y el océano Pacífico

I. Introducción

1. Los océanos abarcan cerca del 75% de la superficie terrestre, contienen más del 97% del agua de la Tierra y constituyen el 99% del volumen del espacio vital del planeta. Más de 3.000 millones de personas dependen de la diversidad biológica marina y costera para su sustento. Los océanos absorben aproximadamente el 30% del dióxido de carbono producido por los seres humanos, amortiguando así los efectos del calentamiento del planeta. Hasta el 40% de los océanos del mundo han sido gravemente afectados por las actividades humanas, entre otras cosas, por la contaminación, el agotamiento de las pesquerías y la pérdida de los hábitats costeros. No es de sorprender que los océanos constituyan un componente fundamental del ecosistema del planeta. Una gestión prudente de los océanos del mundo es esencial para un futuro sostenible.

2. El Día Mundial de los Océanos, que se celebra el 8 de junio de cada año, fue designado por la Asamblea General con el fin de celebrar los océanos y adoptar medidas para protegerlos. Las Naciones Unidas han exhortado a las comunidades a velar por que los océanos permanezcan limpios y sanos y a reconocer la importancia de los ecosistemas oceánicos, su capacidad para resistir los daños causados por las actividades humanas y el papel que desempeñan en el futuro del desarrollo sostenible. En el mensaje que pronunció con ocasión del Día Mundial de los Océanos 2015, el Secretario General declaró lo siguiente¹:

Los océanos son un componente esencial de los ecosistemas de la Tierra, y la salud de los océanos es fundamental para mantener la salud del planeta. Nuestros océanos regulan el clima y procesan los nutrientes mediante ciclos naturales, prestando a la vez muy diversos servicios, entre ellos recursos naturales, alimentos y empleos que benefician a miles de millones de personas. Dado el valor primordial de los océanos para la salud de nuestro planeta y la prosperidad de la gente, ellos constituyen un elemento esencial de la manera en que proyectamos el desarrollo sostenible, incluido el nuevo conjunto de objetivos de desarrollo sostenible que se está preparando para orientar la lucha contra la pobreza en el mundo durante los próximos 15 años.

El cambio climático plantea un gran desafío para la salud y la productividad de los océanos. Las conclusiones de la ciencia son precisas: los seres humanos han provocado cambios en el sistema climático que están vinculados con el calentamiento de los océanos. Los niveles del mar están aumentando con efectos devastadores para las comunidades vulnerables, en particular para las personas que viven en los pequeños Estados insulares en desarrollo.

El Día Mundial de los Océanos es una oportunidad para reafirmar nuestra determinación de apreciar, proteger y restaurar nuestros océanos y sus recursos. Los océanos son inmensos, pero su capacidad para resistir los daños causados por los seres humanos es limitada. En este año, que puede ser decisivo en tal sentido, debemos empeñarnos en utilizar lo que nos brindan los

¹ Puede consultarse en <http://www.un.org/sg/statements/index.asp?nid=8708>.

océanos de manera pacífica, equitativa y sostenible en favor de las generaciones venideras.

3. Haciéndose eco de ese mensaje, la Directora General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) declaró que no podía existir un planeta sostenible sin un océano saludable². El 25 de septiembre de 2015, la Asamblea General aprobó la resolución 70/1, titulada “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, en la que se reconoció que los océanos y los mares eran un recurso importante del desarrollo sostenible. La Asamblea reconoció que el desarrollo social y económico dependía de la gestión sostenible de los recursos naturales del planeta; por ello, decidió preservar y utilizar sosteniblemente los océanos y los mares, los recursos de agua dulce y los bosques, las montañas y las zonas áridas, y proteger la diversidad biológica, los ecosistemas y la flora y fauna silvestres.

4. Los pueblos indígenas dependen de los océanos, los fondos marinos y los medios conexos para su alimentación, su salud, sus actividades económicas y sus prácticas culturales. Toda actividad que tenga consecuencias nocivas para los océanos tendrá efectos desastrosos para la salud, la vida, las economías y las culturas de los pueblos indígenas, lo que, a su vez, solo exacerbará sus ya malas condiciones de vida, afectando la esperanza de vida para las generaciones futuras. El 9 de diciembre de 2013, durante el sexagésimo octavo período de sesiones de la Asamblea General, Margo Deiyee, de Nauru, en asociación con el Foro de las Islas del Pacífico, dijo que las naciones insulares dependían de un modo particular de los océanos y que la utilización sostenible de los recursos marinos era un instrumento fundamental para erradicar la pobreza de las generaciones actuales y futuras³. Los océanos tienen una enorme importancia para los pueblos indígenas del Pacífico, y, sin embargo, su capacidad para participar de manera significativa en los procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones que afectarán directamente los océanos y sus ambientes es limitada.

5. Por diversas cuestiones, como la minería de aguas profundas y la capacidad de mantener y desarrollar recursos de manera sostenible, es imperativo que los pueblos indígenas participen en la gobernanza de los océanos y los fondos marinos. La urgencia de afrontar los efectos del cambio climático en los pueblos indígenas del Pacífico aumenta esta necesidad de gobernanza.

6. En la sección II del presente informe se tratan las disposiciones principales de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas que reconocen los derechos de los pueblos indígenas al océano y sus zonas adyacentes. En la sección III se ofrece un examen de los procesos de las Naciones Unidas que rigen los océanos, y en la sección IV se presenta una visión general de la región del Pacífico, seguida por estudios de casos de determinados países en la sección V, con el fin de resaltar la importancia de la gobernanza, los efectos nocivos del cambio climático y la minería de los fondos marinos en el océano y la importancia del desarrollo sostenible para los pueblos indígenas que viven en la región del Pacífico. En las secciones VI y VII se ofrecen conclusiones y recomendaciones que ponen de relieve la importancia de defender el derecho de los pueblos indígenas a una participación significativa en la gobernanza de los océanos.

² Véase <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002331/233141E.pdf>.

³ Véase la cobertura de las sesiones 62ª y 63ª, de 9 de diciembre de 2013, en <http://www.un.org/press/en/2013/ga11466.doc.htm>.

II. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

7. Para los pueblos indígenas, los derechos sobre sus tierras, territorios y océanos no se limitan al concepto ortodoxo de una frontera marítima, sino que se extienden también al fondo marino. Para ellos, no hay distinción entre las tierras que están por encima o por debajo de las aguas. La gobernanza de los océanos y sus zonas adyacentes es fundamental para la cultura, la salud y el bienestar de todos los pueblos indígenas, en particular los de la región del Pacífico.

8. La Declaración pone de relieve esa relación. El artículo 3 establece que los pueblos tienen el derecho a la libre determinación y que, en virtud de ese derecho, determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural. En conjunto, los artículos 3, 25, 26 y 32 de la Declaración no solo reconocen que los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y fortalecer su peculiar relación espiritual con las tierras, los territorios, las aguas y las zonas costeras que tradicionalmente han poseído u ocupado y utilizado, sino que también fundamentan claramente el derecho de los pueblos indígenas que habitan la región del Pacífico a administrar el océano. Por lo tanto, para toda actividad que se realice en tierras que tradicionalmente han poseído u ocupado y utilizado los pueblos indígenas, como la explotación minera de los fondos marinos, es necesario su consentimiento libre, previo e informado (artículos 19 y 32). Además, los Estados están obligados a reconocer y proteger esas tierras y recursos, a establecer mecanismos eficaces para la reparación y a adoptar medidas para mitigar las consecuencias nocivas (artículo 32).

9. Asimismo, los pueblos indígenas tienen derecho a la conservación y protección del medio ambiente, con inclusión de las poblaciones de peces, los fondos marinos y los depósitos de minerales, y los Estados deben adoptar medidas para velar por este derecho (artículo 29). En la Declaración se afirma explícitamente que para toda medida legislativa o administrativa, como la concesión de licencias de explotación minera de los fondos marinos, es necesario el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas (artículo 19).

III. El sistema de las Naciones Unidas

10. El sistema de las Naciones Unidas es complejo y multidimensional. A continuación se presenta un análisis de ONU-Océanos y la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos, que es inherente al examen del sistema de las Naciones Unidas en relación con los océanos. Este análisis ofrece un contexto para los derechos de los pueblos indígenas en relación con los océanos y, en particular, con los efectos del cambio climático y la explotación minera de los fondos marinos.

11. En 1992, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo aprobó el Programa 21, que tenía por objeto preparar el mundo para los retos del próximo siglo. El capítulo 17 del Programa 21 se refiere a la protección de los océanos, los mares y las zonas costeras adyacentes. En 1993, a fin de adoptar una respuesta coordinada y amplia en respaldo del capítulo 17, los organismos de las Naciones Unidas que se ocupan de las cuestiones oceánicas y costeras constituyeron el Subcomité sobre Océanos y Zonas Costeras del Comité Administrativo de Coordinación. Tras la celebración de consultas entre los

organismos y programas de las Naciones Unidas que participaban en la coordinación de los océanos y las costas, se creó un nuevo mecanismo interinstitucional de coordinación. En 2003, se aprobó la creación de una red para los océanos y las zonas costeras, que posteriormente se llamaría “ONU-Océanos”.

12. ONU-Océanos es un mecanismo interinstitucional destinado a mejorar la coordinación, la coherencia y la eficacia de las organizaciones competentes del sistema de las Naciones Unidas, como la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos y la secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, de conformidad con la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. ONU-Océanos se ha reunido anualmente desde 2005 y tiene el mandato, entre otras cosas, de fortalecer y promover la coordinación y coherencia de las actividades del sistema de las Naciones Unidas relacionadas con los océanos y las zonas costeras⁴.

13. En 2013, la Asamblea General aprobó la resolución 68/70, por la que reconoció la labor realizada por ONU-Océanos y aprobó su marco de referencia revisado, con un mandato revisado. El marco de referencia será examinado por la Asamblea en su septuagésimo segundo período de sesiones, teniendo en cuenta la labor de ONU-Océanos.

14. La Autoridad Internacional de los Fondos Marinos fue establecida en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, de 1982. A través de la Autoridad, los Estados partes en la Convención organizan y controlan las actividades que se llevan a cabo fuera de las aguas territoriales de sus países, con el objeto de administrar los recursos de la “Zona”⁵, incluida la concesión de licencias de exploración. Los Estados y las empresas patrocinadas por los Estados que se propongan explorar o explotar recursos de la Zona deben obtener la aprobación de la Autoridad. Cabe señalar que no está estipulado que se deba escuchar la opinión de los pueblos indígenas en los procesos de adopción de decisiones y vigilancia.

15. Al 1 de junio de 2015, habían entrado en vigor 22 contratos de exploración en la Zona (14 para la exploración de nódulos polimetálicos, 5 para la exploración de sulfuros polimetálicos y 3 para la exploración de costras de ferromanganeso con alto contenido de cobalto) (véase ISBA/21/LTC/8/Rev.1, párr. 2). Desde julio de 2014, se han firmado cinco nuevos contratos, incluido uno para la exploración de costras de ferromanganeso con alto contenido de cobalto en una parte de las Montañas de Magallanes, en el océano Pacífico, firmado con el Ministerio de Recursos Naturales y Medio Ambiente de la Federación de Rusia el 10 de marzo de 2015. En julio de 2015, la Autoridad firmó un contrato con United Kingdom Seabed Resources Ltd. para la exploración de nódulos polimetálicos en una parte de la Zona de Fractura Clarion-Clipperton y un permiso de exploración que abarca 72.745 km² en el Pacífico con China Minmetals Corp, patrocinado por el Gobierno de China, lo que eleva a cuatro el número total de permisos concedidos a China. China ha obtenido la

⁴ El mandato de ONU-Océanos puede consultarse en la resolución 68/70 de la Asamblea General, anexo.

⁵ El artículo 1 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar define la “Zona” como los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo fuera de los límites de la jurisdicción nacional.

mayoría de los permisos de la Autoridad⁶. Estos contratos permiten que los gobiernos y las empresas privadas operen en aguas internacionales.

16. Aunque la explotación minera de los fondos marinos no es una novedad, los recientes avances tecnológicos, junto con la demanda mundial, han dado lugar a un fenómeno similar a la fiebre del oro⁷. La minería de aguas profundas se rige por la parte XI de la Convención y está regulada por un conjunto de obligaciones destinadas a proteger y preservar el medio marino.

17. Los investigadores han recomendado que, en el marco de sus planes estratégicos para proteger los hábitats de los fondos marinos y gestionar el impacto de la minería, la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos adopte un enfoque precautorio antes de conceder más grandes zonas de esos fondos para la explotación minera⁸. El enfoque precautorio es importante para garantizar la sostenibilidad y coincide con las concepciones indígenas del mundo, según muchas de las cuales el medio ambiente es como una persona. Para los pueblos indígenas, vivir de forma sostenible con el medio ambiente es un principio de sus culturas.

IV. El océano Pacífico

18. El océano Pacífico es el más grande del planeta. Se extiende desde el océano Ártico en el norte hasta el océano Antártico en el Sur, y limita con Asia y Australia en el oeste y con América en el este. Con una superficie de 165,2 millones de km², el océano Pacífico abarca aproximadamente un tercio de la superficie terrestre y alrededor del 46% del agua superficial de la Tierra. Es más grande que la totalidad de la masa continental de la Tierra, que mide alrededor de 150 millones de km².

19. En 2008, se estimaba que unos 9,5 millones de personas indígenas vivían en el Pacífico meridional⁹. El océano Pacífico es fundamental para la cultura y el bienestar de los pueblos indígenas del Pacífico. No solo dependen del océano para subsistir, sino que su relación con el océano se rige de acuerdo con su cultura y, antes de la colonización, esos pueblos administraban este recurso de manera sostenible. Esta relación intrínseca también se reconoce y expresa en la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

20. Las amenazas ambientales, como el cambio climático y la contaminación, afectan negativamente esos derechos. Los efectos perjudiciales del cambio climático no solo ponen en peligro la existencia de pueblos indígenas del Pacífico, sino también la continuidad de sus culturas. La elevación del nivel del mar reduce

⁶ Véase Associated Press, “UN Body issues exploration contracts as era of deep sea mining nears”, *Japan Times*, 26 de julio de 2015. Se puede consultar en www.japantimes.co.jp/news/2015/07/26/world/science-health-world/u-n-body-issues-exploration-contracts-era-deep-seabed-mining-nears/#.VsZl5-ZQXpc.

⁷ David Shukman, “Deep sea mining licenses issued”, *BBC News*, 23 de julio de 2014. Puede consultarse en www.bbc.com/news/science-environment-28442640.

⁸ L. M. Wedding y otros, “Managing mining of the deep seabed”, *Science*, vol. 349, núm. 6244 (julio de 2015), págs. 144 y 145. Puede consultarse en <http://science.sciencemag.org/content/349/6244/144.full>.

⁹ Eric L. Kwa, “Climate change and indigenous people in the South Pacific”, documento presentado en la Conferencia de la Academia de la UICN sobre Derecho Ambiental acerca de “La legislación sobre el clima en los países en desarrollo después de 2012: perspectivas del Norte y del Sur”, Ottawa (Canadá), 26 a 28 de septiembre de 2008.

sobremesura la producción alimentaria y el agua potable. Algunos efectos indirectos de estos fenómenos son el traslado de las familias y el consiguiente alejamiento de sus culturas y de las estructuras familiares más amplias. Esa amenaza agrava la situación ya vulnerable de los pequeños Estados insulares del Pacífico. La sobrepesca y la destrucción y explotación de los recursos naturales mediante la extracción de minerales en aguas profundas aumentan esas amenazas.

21. El Objetivo 14 de la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015 es “conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible”. En su resolución 70/1, por la que aprueba la agenda, la Asamblea General puso de relieve los retos que plantea el cambio climático para los pequeños Estados insulares del Pacífico:

El cambio climático es uno de los mayores retos de nuestra época y sus efectos adversos menoscaban la capacidad de todos los países para alcanzar el desarrollo sostenible. La subida de la temperatura global, la elevación del nivel del mar, la acidificación de los océanos y otros efectos del cambio climático están afectando gravemente a las zonas costeras y los países costeros de baja altitud, incluidos numerosos países menos adelantados y pequeños Estados insulares en desarrollo. Peligra la supervivencia de muchas sociedades y de los sistemas de sostén biológico del planeta (párr. 14).

22. Habida cuenta de que los pueblos indígenas del Pacífico son vulnerables al cambio climático, es necesario empoderarlos. Es esencial que se adopten medidas efectivas para eliminar los obstáculos y fortalecer el apoyo a fin de atender las necesidades especiales de los pueblos indígenas del Pacífico, que se enfrentan a situaciones complejas de emergencia humanitaria como consecuencia del cambio climático.

23. Los pueblos indígenas tienen una relación intrínseca con su entorno, basada en la reciprocidad y la interdependencia. Muchos Estados insulares del Pacífico han aplicado medidas normativas y legislativas para proteger y mantener los conocimientos tradicionales de sus pueblos indígenas incluyendo esta relación en sus respectivas Constituciones. Por ejemplo, uno de los principales objetivos de la Ley de Gestión y Conservación Ambiental (2002) de Vanuatu es la protección, la promoción y el fortalecimiento de los valores y principios tradicionales fundamentales relacionados con la conservación y la utilización sostenible de los recursos biológicos¹⁰. Otras disposiciones legislativas similares se establecen en la Ley de Zonas de Conservación (1978) y la Ley de (Protección y Control de) la Fauna (1966) de Papua Nueva Guinea¹¹. Sin perjuicio de la inclusión de disposiciones referentes a los conocimientos tradicionales en distintas normas legislativas de las islas del Pacífico, estas normas, por su propia naturaleza, no son lo suficientemente flexibles para captar y afrontar los efectos adversos del cambio climático, que incluyen problemas conexos como los refugiados climáticos, la elevación del nivel de las aguas y el acceso al agua, y la protección de las tierras tradicionales frente a la explotación minera en aguas profundas.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

V. Estudios de casos

A. Kiribati: el cambio climático

24. Kiribati se independizó del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en 1979. Está formado por 33 atolones e islas de arrecifes que abarcan una superficie terrestre total de 800 km² extendida en más de 3,5 millones de km² y tiene una población de alrededor de 100.000 habitantes. Kiribati es vulnerable a la elevación del nivel del mar derivada de los efectos del cambio climático.

25. El Banco Mundial prevé que la capital, situada en el atolón Tarawa, donde reside el 50% de la población, sufrirá cada vez más inundaciones costeras a causa del cambio climático, a menos que se lleve a cabo una considerable adaptación al clima. Si no se adoptan medidas eficaces, la única alternativa será reubicar a la población. Las aldeas de la isla de Abaiang ya han sido reubicadas a raíz de una grave erosión costera y la intrusión de agua salada. Si se creara un servicio de coordinación de los desplazamientos debidos al cambio climático, sería posible organizar la migración y planificar la reubicación, así como indemnizar a las personas que deben huir del aumento del nivel del mar, las condiciones meteorológicas extremas y la destrucción de la agricultura¹². Algunos países, como Australia y Nueva Zelanda, se han mostrado renuentes a reubicar pueblos de la región del Pacífico afectados por el cambio climático. En septiembre de 2015, fue rechazada la solicitud de estatuto de refugiado presentada por Ioane Teitiota, un ciudadano de Kiribati que buscaba asilo en Nueva Zelanda en razón del cambio climático¹³.

26. En su discurso ante la Asamblea General el 9 de diciembre de 2013, la Representante Permanente de Kiribati ante las Naciones Unidas, Makurita Baaro, afirmó que un gran desafío para Kiribati era hacer frente a los efectos adversos del cambio climático en la seguridad alimentaria, el suministro de agua y la capacidad de sostener la vida. Señaló que el uso y la gestión apropiados de los océanos era la única esperanza para el desarrollo sostenible¹⁴. Kiribati ha ejecutado un programa de adaptación con el fin de reducir su vulnerabilidad al cambio climático mejorando el uso del agua, protegiéndose contra la erosión de las costas y fortaleciendo la capacidad de la comunidad de hacer frente a los efectos del cambio climático. No obstante, se trata de medidas de reacción al problema mundial del cambio climático. Si el cambio climático se hubiese gestionado eficazmente o se hubiese considerado seriamente antes, esas medidas preventivas no serían tan acuciantes hoy.

¹² Oliver Milman, “UN drops plan to help move climate-change affected people”, *The Guardian* (6 de octubre de 2015). Puede consultarse en <http://www.theguardian.com/environment/2015/oct/07/un-drops-plan-to-create-group-to-relocate-climate-change-affected-people>.

¹³ Kim Griggs, “Kiribati ‘climate refugee’ Ioane Teitiota faces deportation after New Zealand court ruling”, *ABC News* (22 de septiembre de 2015). Puede consultarse en www.abc.net.au/news/2015-09-21/kiribati-climate-refugee-faces-deportation-from-new-zealand/6793144.

¹⁴ Véase el comunicado de prensa de las Naciones Unidas GA/114666, de 9 de diciembre de 2013. Puede consultarse en www.un.org/press/en/2013/ga114666.doc.htm.

B. Tuvalu: el cambio climático

27. Tuvalu se independizó del Reino Unido en 1978. Está compuesto por tres islas de arrecifes y seis atolones, abarca en total una superficie terrestre de 26 km² y tiene aproximadamente 10.850 habitantes. Tuvalu es de baja altitud. Su punto más alto está solo a 4,6 metros por encima del nivel del mar, y la altitud media es de menos de 2 metros por encima de ese nivel. Dado que el nivel del mar aumenta, según estimaciones, entre 20 y 40 centímetros al año, se prevé que dentro de 100 años Tuvalu será inhabitable. Sin embargo, no se trata de reubicar a los habitantes de Tuvalu para evitar los efectos que acompañan el aumento del nivel del mar.

28. En 2013, el Primer Ministro Enele Sopoaga observó que no debería mencionarse nunca la reubicación de los tuvaluanos para evitar las consecuencias del aumento del nivel del mar porque eso era aceptar una derrota. En el caso de Tuvalu, sostuvo que había una necesidad real de movilizar a la opinión pública en el Pacífico y en el resto del mundo para que exhortara a sus legisladores a que asumieran algún tipo de obligación moral y obraran como era debido¹⁵. El 29 de septiembre de 2013, el Vice Primer Ministro Vete Palakua Sakaio concluyó su discurso en el debate general del sexagésimo octavo período de sesiones de la Asamblea General haciendo un llamamiento al mundo: “Salven a Tuvalu del cambio climático. Salven a Tuvalu para salvarse a ustedes, que son el mundo”¹⁶.

29. Aunque Tuvalu cuenta con un programa nacional de acción para la adaptación en respuesta al cambio climático, habría que adoptar un plan de acción mundial por el que los líderes consideren seriamente la posibilidad de reducir y acordar la reducción de las emisiones de carbono que se correlacionan con aumentos en el ritmo del cambio climático debido al calentamiento del planeta.

30. Kiribati y Tuvalu son dos de las naciones más vulnerables del mundo a los efectos negativos del cambio climático y, por ello, han participado activamente en las gestiones diplomáticas internacionales para combatir el cambio climático, sobre todo en el seno de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Kiribati y Tuvalu también son miembros de la Alianza de Pequeños Estados Insulares, una organización intergubernamental de pequeños países insulares y países costeros de baja altitud que procura consolidar las voces de los pequeños Estados insulares en desarrollo para hacer frente al calentamiento del planeta.

31. Aunque la cuestión del cambio climático ocupó un lugar de importancia en el programa de la 46ª reunión de Líderes del Foro de las Islas del Pacífico, celebrada en Port Moresby en septiembre de 2015, los debates posteriores y el debilitamiento de la cuestión impidieron que el grupo de las Islas del Pacífico llegara a una posición firme y unánime para la 21ª Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, celebrada en París entre noviembre y diciembre de 2015.

¹⁵ Véase Radio New Zealand International, “Relocation for climate change victims is no answer, says Tuvalu PM”, 3 de septiembre de 2013. Puede consultarse en www.radionz.co.nz/international/pacific-news/220781/relocation-for-climate-change-victims-is-no-answer,-says-tuvalu-pm.

¹⁶ La declaración puede consultarse en http://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/68/TV_en.pdf.

C. Papua Nueva Guinea: minería en aguas profundas

32. Papua Nueva Guinea es rica en recursos naturales, en particular minerales, recursos renovables, bosques y vida marina. Esta riqueza mineral se extiende a los fondos marinos. En la actualidad, Papua Nueva Guinea, junto con otros Estados, participa en proyectos de extracción de petróleo y gas gestionados por Exxon Mobil. Muchos otros proyectos de exploración se han propuesto en Papua Nueva Guinea. Si bien se dice que la minería es una actividad económicamente favorable, los pueblos indígenas de Papua Nueva Guinea no han obtenido ningún beneficio tangible de los decenios de explotación minera terrestre y sufren las consecuencias directas de los desastres ecológicos, como los efectos adversos del vertido fluvial de residuos de la mina de níquel Ramu.

33. Las violaciones a los derechos humanos por parte de firmas transnacionales, licenciatarias en empresas conjuntas con el Gobierno, agravan estos problemas, en particular cuando surgen desequilibrios de poder y no se proporcionan reparaciones eficaces. Se ha sugerido que, en esas situaciones:

Un mecanismo eficaz de reparación y promoción de los derechos debería tratar de corregir los desequilibrios de poder estructurales e intrínsecos. Las empresas multinacionales pueden ejercer un enorme poder sobre los Estados, las comunidades locales y las personas que resultan afectados por sus operaciones. Para mitigar el riesgo ... es preciso establecer salvaguardias estrictas a fin de reequilibrar el poder de negociación entre las grandes empresas y los titulares de derechos¹⁷.

En el presente caso, los pueblos indígenas son los titulares de los derechos. No es de extrañar que las comunidades locales de Papua Nueva Guinea y del Pacífico, en general, protesten contra la minería en aguas profundas y hayan presentado una petición con más de 24.000 firmas al Gobierno para que detuviera la explotación minera experimental de los fondos marinos¹⁸.

34. La explotación minera de los fondos marinos es el proceso de extraer minerales de yacimientos que se encuentran en el fondo del océano. Tradicionalmente, la explotación minera de los fondos marinos se realizaba utilizando bombas hidráulicas de succión o sistemas de dragado con cubos¹⁹. Sin embargo, pese a los avances en la tecnología de la explotación minera de los fondos marinos, la investigación científica y los conocimientos sobre el singular carácter biofísico del medio de alta mar y el impacto de la minería en aguas profundas son muy limitados. Por lo tanto, hay relativamente poca información sobre el posible

¹⁷ Véase Columbia Law School Human Rights Clinic and Harvard Law School International Human Rights Clinic, *Righting Wrongs? Barrick Gold's Remedy Mechanism for Sexual Violence in Papua New Guinea: Key Concerns and Lessons Learned* (noviembre de 2015), pág.3. Puede consultarse en <http://hrp.law.harvard.edu/wp-content/uploads/2015/11/FINALBARRICK.pdf>.

¹⁸ Tina Hunter y Madeline Taylor, "Deep seabed mining in the South Pacific", documento de antecedentes preparado para el Centre for International Minerals and Energy Law (sin fecha). Puede consultarse en www.law.uq.edu.au/documents/cimel/Deep-Sea-Bed-Mining-in-the-South-Pacific.pdf.

¹⁹ Véase New Zealand, Petroleum and Minerals, *Seabed mining factsheet*; última actualización: 7 de octubre de 2014. Puede consultarse en www.nzpam.govt.nz/cms/iwi-communities/government-role/doc-library/seabed-mining-factsheet.pdf.

riesgo de daños ambientales relacionados con propuestas de actividades mineras en los fondos marinos²⁰.

35. La magnitud de las perturbaciones y del impacto en la ecología de los fondos marinos locales depende de muchos factores, entre ellos el tamaño de la zona de extracción, los métodos de extracción y vertido utilizados, el tipo de sedimento de los fondos marinos y la forma en que la zona está expuesta a las perturbaciones naturales provocadas por las corrientes y las olas. Algunas de las consecuencias ambientales devastadoras de la minería de los fondos marinos son la perturbación de los hábitats marinos, los penachos de sedimentos descargados con los residuos de la extracción minera, los efectos adversos en los mamíferos marinos y las poblaciones de peces, como los provocados por los ruidos y las vibraciones, la formación de olas y la erosión¹⁹ y los efectos en los intereses preexistentes, como los derechos de los pueblos indígenas.

36. También quedan importantes preguntas sin respuesta en relación con el impacto sociocultural y ambiental de la explotación minera de los fondos marinos y los conocimientos científicos correspondientes. La industria y los gobiernos han dejado de lado el enfoque precautorio y toda pretensión de equilibrar las ganancias con la conservación, los derechos humanos, el conocimiento científico y el desarrollo sostenible. La extracción minera experimental se realiza por la vía rápida sin que haya debates científicos suficientes, diálogo público previo ni participación comunitaria significativa, y estas carencias son más graves cuando la actividad se lleva a cabo dentro de territorios indígenas.

D. Nueva Zelandia o *Aotearoa*: vivir en forma sostenible a través de la *tikanga* maorí

37. Los maoríes, el pueblo indígena de Nueva Zelandia, tienen una conexión espiritual con los océanos y sus zonas adyacentes, al igual que otros pueblos indígenas. Las percepciones que los maoríes tienen del medio ambiente y los recursos naturales, como los peces y el clima, proceden de la cosmología maorí, que rige las actitudes de los maoríes hacia su ambiente. Según esta visión, los seres animados e inanimados no solo se interrelacionan, sino que se consideran relacionados. Mediante este concepto de la interrelación (*whanaungatanga*), la obligación se extiende a las relaciones no humanas. De acuerdo a la visión maorí del mundo, todas las cosas y todas las personas están interrelacionadas y deben tratarse con mutuo respeto. Por consiguiente, los maoríes creen que si cuidan de la *Papatuanuku* o Madre Tierra, ella a su vez cuidará de los maoríes, conforme al concepto de *kaitiaki* o tutela. El objetivo de la cultura o *tikanga* maorí es lograr el equilibrio, con el medio ambiente y con la comunidad.

38. El concepto de la *tikanga* maorí se reconoce en diversas disposiciones legislativas nacionales. Por ejemplo, cuando se solicita permiso para realizar una actividad extractiva de recursos en el medio ambiente, es necesario que se respete el concepto de *kaitiakitanga* o el ejercicio de la tutela para que se conceda la

²⁰ Véase Robert Makgill y Ana P. Linhares, “Deep seabed mining regulation in the Pacific”, *LawTalk*, núm. 869 (16 de julio de 2015). Puede consultarse en www.lawsociety.org.nz/lawtalk/lawtalk-archives/lawtalk-869/deep-seabed-mining-regulation-in-the-pacific.

aprobación²¹. Además, el Reglamento de Pesca prevé el concepto de *rahui* o *tapu*, un instrumento por el que se prohíbe o restringe temporalmente el acceso a una zona o un recurso, como los peces, para que puedan regenerarse²². Asimismo, la *taiapure*²³ es una zona que se ha administrado tradicionalmente y es análoga a una reserva marina. El Reglamento de Pesca también contempla la *taiapure*. Por lo tanto, resultó decepcionante que, cuando el Gobierno de Nueva Zelanda anunció a la Asamblea General en septiembre de 2015 que las aguas circundantes de las Islas Kermadec, al norte de Nueva Zelanda, pasarían a ser uno de los mayores santuarios oceánicos del mundo, no reconociera la existencia de la *taiapure*²⁴.

39. Aunque la inclusión de los conceptos maoríes en la legislación es digna de encomio, no está exenta de críticas. La incorporación de conceptos maoríes en la legislación reconoce y promueve la identidad cultural maorí dentro de los marcos legislativos²⁵; sin embargo, no existe un nexo entre la aprobación de leyes nacionales y la *tikanga* maorí. Conforme a la doctrina de la soberanía parlamentaria, el Parlamento no está obligado a tener en cuenta la *tikanga* maorí para aprobar leyes. Además, cuando la *tikanga* se tiene en cuenta en la legislación, en general los encargados de adoptar las decisiones solo deben cumplir o considerar uno de sus aspectos. Considerar un solo aspecto de la *tikanga* de forma aislada, fuera de contexto, acarrea el riesgo de interpretación errónea. Asimismo, son los encargados de adoptar decisiones quienes determinan si la definición de *tikanga* se respeta o no.

40. Se ha sugerido que un mayor reconocimiento e incorporación de los principios culturales indígenas en las políticas y actividades de organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, como la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos y ONU-Océanos, permitiría lograr no solo la sostenibilidad sino también la realización de los derechos enunciados en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y tal vez una respuesta ágil a los desafíos ambientales que impone el cambio climático. Sin embargo, como no tienen una posición fuerte dentro del sistema de las Naciones Unidas y a pesar de sus innegables derechos intrínsecos sobre los océanos, los fondos marinos y las zonas adyacentes, los pueblos indígenas no participan directamente en la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos ni en ONU-Océanos. Por lo tanto, los pueblos indígenas dependen, más bien, de los respectivos Estados y gobiernos, cuyas autoridades son, invariablemente, no indígenas²⁶.

VI. Conclusión

41. Los Estados insulares del Pacífico son los más vulnerables a los efectos del cambio climático. Tradicionalmente, los pueblos indígenas del Pacífico han

²¹ Nueva Zelanda, Ley de Gestión de los Recursos (1991), art. 7.

²² Véase Nueva Zelanda, Ley de Pesca (1996), arts. 186A y B, y Reglamento de Pesca (Pesca Consuetudinaria Kaimoana) (1998).

²³ Nueva Zelanda, Ley de Pesca (1996), arts. 174 a 185.

²⁴ John Key, “PM announces Kermadec Ocean sanctuary”, comunicado de prensa de 29 de septiembre de 2015 publicado en el sitio web oficial del Gobierno de Nueva Zelanda. Puede consultarse en www.beehive.govt.nz/release/pm-announces-kermadec-ocean-sanctuary.

²⁵ Arnu Turvey, “Teao Māori in a ‘sympathetic’ legal regime: the use of Māori concepts in legislation”, *Victoria University of Wellington Law Review*, vol. 40, núm. 2 (octubre de 2009).

²⁶ Por ejemplo, el Presidente de la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos es el Sr. Peter Thompson, que nació en Fiji pero no es un indígena de Fiji.

gestionado su entorno, incluidos los océanos, los fondos marinos y las zonas adyacentes, de manera sostenible, con el fin de beneficiar a todos y a las generaciones futuras.

42. La relación intrínseca que los pueblos indígenas tienen con los océanos, los fondos marinos y las zonas adyacentes está claramente expresada en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en particular el derecho a la gobernanza. Para toda actividad que se realice en tierras que esos pueblos tradicionalmente han poseído u ocupado y utilizado, como la explotación minera de los fondos marinos, se requiere su consentimiento libre, previo e informado. Por consiguiente, corresponde a los Estados reconocer y proteger las tierras y los recursos de los pueblos indígenas, establecer mecanismos eficaces para la reparación y adoptar medidas para mitigar los efectos adversos en la vida, la salud, las culturas y las economías de los pueblos indígenas. Los pueblos indígenas tienen derechos inherentes a la protección y conservación de sus entornos, incluidos los océanos y los fondos marinos, y los Estados están obligados a adoptar medidas para garantizar esos derechos.

43. Las acciones y omisiones actuales y los contratos concluidos por la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos y ONU-Océanos son prueba de que no se están reconociendo ni considerando los derechos de los pueblos indígenas, ni se está incluyendo a estos pueblos en la toma de decisiones. De acuerdo con la filosofía de la sostenibilidad por la que se rigen los pueblos indígenas, es imperioso que sus derechos sean respetados y no sean dejados al margen²⁷.

VII. Recomendaciones

44. Teniendo en cuenta los actos y las omisiones de las organizaciones y los organismos del sistema de las Naciones Unidas que afectan a los pueblos indígenas, se deberían crear diversos mecanismos para facilitar la plena participación de estos pueblos en la adopción de decisiones sobre la elaboración de políticas relativas a los océanos. Cuando una actividad tiene una repercusión directa en los pueblos indígenas, se debe obtener su consentimiento libre, previo e informado.

45. Por lo tanto, se recomienda que organizaciones y organismos como ONU-Océanos, la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura ofrezcan como mínimo, al igual que el Banco Mundial, un lugar para miembros del Foro Permanente y expertos independientes en cuestiones indígenas en los procesos de adopción de decisiones, de modo que los pueblos indígenas puedan contribuir de manera significativa a decisiones que afectan su vida y su medio ambiente²⁸.

²⁷ Véase también la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, art. 31.

²⁸ Cabe destacar la iniciativa del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo para que las voces indígenas pudieran escucharse en la 21^a Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, celebrada en París en diciembre de 2015. Puede consultarse en www.undp.org/content/undp/en/home/presscenter/pressreleases/2015/11/11/indigenous-people-take-steps-to-have-a-voice-in-cop21.html.