

AUTOGOBIERNO INDÍGENA EN EL ÁRTICO: ESTUDIO COMPARATIVO DE LA ESTRUCTURA JURÍDICO-ADMINISTRATIVA DE GROENLANDIA Y NUNAVUT

Eric TARDIF CHALIFOUR

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Groenlandia y Nunavut: contexto*. III. *Aspectos constitucionales*. IV. *Instituciones parlamentarias y gubernamentales*. V. *Conclusión*. VI. *Bibliohemerografía*.

I. INTRODUCCIÓN

Mucho se ha dicho y escrito en los últimos meses acerca de los desarrollos que provoca el calentamiento global en la zona del Ártico. Los expertos coinciden en que existen importantes yacimientos de hidrocarburos y gas natural, así como valiosos minerales en el fondo de las aguas árticas, que se vuelven más accesibles con el adelgazamiento de la capa de hielo; las vías marítimas que se están abriendo en la cabeza del mundo a raíz de este fenómeno climatológico prometen acortar grandemente los costos y tiempos de envíos de mercancías. Los riesgos fomentados por este fenómeno giran alrededor de la posibilidad de que se renueve la rivalidad entre súper-potencias, se incremente la contaminación, y se alteren seriamente los usos y costumbres

ERIC TARDIF CHALIFOUR

de las comunidades indígenas Inuit así como los hábitats animales.

En este sentido, los países cuya soberanía abarca las zonas árticas se encuentran altamente interesados en sacar provecho de las consecuencias generadas por el calentamiento global, pero están conscientes a la vez que les corresponde también tomar en cuenta las necesidades de sus pueblos indígenas. A nivel internacional, parece existir hoy en día un consenso hacia la aceptación de la necesidad de que estos pueblos gocen de una amplia autonomía cultural, del ejercicio del autogobierno acerca de asuntos regionales o locales de trascendencia, así como de una participación significativa en la organización de territorios y recursos terrestres y marítimos¹. Para lograr este objetivo, se han dado esfuerzos considerables en las últimas décadas con el objeto de promover arreglos sobre autonomía para los pueblos indígenas, aunque el tema del derecho de esos pueblos a la autodeterminación sigue siendo impregnado de polémica y ambigüedad a la vez, en derecho internacional. Dos países --Canadá y Dinamarca-- se desmarcan por sus políticas encaminadas a apoyar el desarrollo de sus pueblos autóctonos, y nos brindan el marco referencial para el presente estudio.

Como se expone, las dos entidades territoriales cuya naturaleza analizaremos tienen varios puntos en común, empezando con la composición étnica de su población; de ahí la relevancia de comparar el trato que les otorgan sus respectivos Estados. Conviene en primer lugar contextualizar la realidad que impera en el Gran Norte (II), para poder estudiar los

¹ Jull, P. "Indigenous Progress Abroad: Self-determination, Sovereignty and Self-government", *Social Alternatives*, no. 1, abril de 2004, p. 13.

AUTOGOBIERNO INDÍGENA EN EL ÁRTICO...

aspectos constitucionales relevantes (III), y las instituciones propias a cada entidad territorial (IV).

II. GROENLANDIA Y NUNAVUT: CONTEXTO

Los indígenas groenlandeses y los del Norte de Canadá descienden de los esquimales thule, y los pueblos que se encuentran en Groenlandia actualmente provienen originalmente del Norte de Canadá.² Groenlandia fue colonizada por Dinamarca en 1721³, bajo el esquema de una política colonial basada en el comercio y las misiones. La identidad groenlandesa se empezó a formar a raíz de la adopción del dialecto de Nuuk --que es ahora la capital-- como lengua vernácula común, y utilizada pronto en todos los distritos coloniales. Encontramos los primeros antecedentes de organización política en los consejos de distrito, entes quasi democráticos integrados por groenlandeses electos y miembros de la administración colonial, que aparecieron en 1860. A partir de 1911, estos consejos fueron remplazados por consejos municipales y provinciales electos.

La segunda guerra mundial marcó una interrupción en la relación con Dinamarca ocupada por Alemania; se produjo un acercamiento de Groenlandia con Estados Unidos, inaugurándose enormes bases militares sobre el territorio. Con la Constitución danesa de 1953, Groenlandia se convierte en

² Véase el apartado "Historia" en el perfil de Groenlandia realizado por el Grupo internacional de trabajo sobre asuntos indígenas, en www.iwgia.org/sw17025.asp. (Última consulta: 27/10/2008).

³ Wessendorf, K. (comp. y ed.) *El mundo indígena 2008*, Copenhagen: Grupo de trabajo sobre asuntos indígenas, 2008, p. 20.

ERIC TARDIF CHALIFOUR

una parte integral del país, y pasa a ser considerada por primera vez mas como una provincia que como una colonia.⁴ En 1973, un comité es creado par examinar las relaciones entre Groenlandia y Dinamarca, el cual recomienda posteriormente que se redacte una ley sobre autonomía política para Groenlandia. Actualmente, la población de Groenlandia alcanza los 57.000 habitantes, 88 por cientos de ellos siendo Inuit.⁵

Por su lado, los habitantes de Nunavut tuvieron su primer contacto con el mundo europeo en el siglo XVI, cuando cazadores de ballenas vascos o portugueses llegaron a la parte meridional de Labrador.⁶ Sin embargo, fue hasta el siglo XX que la influencia eurocanadiense empezó a permear en la sociedad Inuit, con el establecimiento permanente de comerciantes de pieles, misionarios y de oficiales de la real policía montada de Canadá --mejor conocida como RCMP por sus siglas en inglés-- en el Norte.⁷ Después de la segunda guerra mundial, esta presencia minimalista del gobierno canadiense se convirtió en un intervencionismo activo, basado en planes de

⁴ Rasmussen, O. R., *Datos sobre Dinamarca*, visto en el sitio internet del Real ministerio de asuntos internacionales de Dinamarca, http://www.um.dk/Publikationer/UM/Espanol/DatosSobreDinamarca/Groenlandia/pdf/Groenland_spansk_2004.pdf, p. 2. (Última consulta: 12/10/2008).

⁵ Wessendorf, K., *ob. cit.*, p. 20.

⁶ Crowe, K. "Early History", in *Nunavut'99 – Changing the Map of Canada*, Iqaluit : Nortext Multimedia y Nunavut Tunngavik Incorporated, visto en www.nunavut.com/nunavut99/english. (Última consulta : 30/10/2008).

⁷ Hicks, J. y G. White, *Nunavut : Inuit Self-determination Through a Land Claim and Public Government ?*, visto en http://www.anu.edu.au/caepr/Publications/topical/HicksJ_WhiteG_2000.pdf, p. 19 (Última consulta : 2/11/2008).

AUTOGOBIERNO INDÍGENA EN EL ÁRTICO...

ingeniería social para las sociedades indígenas, un mayor interés en explotar los recursos naturales disponibles en el Ártico, y el deseo de asentar su soberanía en esas tierras.⁸ Este contacto con, y luego dominación por la sociedad eurocanadiense paradójicamente favoreció la emergencia de una identidad de grupo entre los Inuit⁹.

En 1973, la organización Inuit Tapirisat comienza un estudio de la ocupación y del uso de suelo por parte de los Inuit, que logra demostrar la existencia de un título aborígen para ese pueblo en el Ártico. Empieza entonces una negociación con el gobierno canadiense,¹⁰ cuyos frutos serían el derecho de uso de las tierras para los Inuit, compensándoles por el uso pasado y futuro por parte de los no-Inuit (llamados Qallunaat por los aborígenes), así como la creación de un nuevo gobierno en el Ártico central y oriental capaz de proteger y fomentar el desarrollo del idioma, cultura y bienestar del pueblo Inuit.¹¹ En 1976, la organización propone la creación de un territorio llamado Nunavut, como arreglo de las reivindicaciones territoriales del pueblo Inuit. Después de varios años de negociaciones, se firma en 1990

⁸ Ibidem, p. 21.

⁹ Ibidem, p. 26.

¹⁰ El Gobierno federal de Canadá establece un proceso de arreglo de las reivindicaciones territoriales de sus pueblos indígenas, a fin de otorgarles pleno reconocimiento de los derechos que les corresponden como primeros habitantes del país. Este proceso descansa esencialmente en la negociación llevada a cabo entre los grupos indígenas y el Gobierno federal, y se funda en la Proclamación real de 1763 en la que el Rey de Inglaterra reserva para uso de los autóctonos una parte indefinida del territorio de lo que es hoy Canadá, y firma con los grupos indígenas tratados para legitimar la colonización de sus tierras por parte de los Europeos.

¹¹ Hicks, J. y G. White, op. cit., p. 29.

ERIC TARDIF CHALIFOUR

un acuerdo tentativo entre los representantes de la comunidad Inuit y las autoridades territoriales y federales, que prevé la división de los territorios del noroeste¹² y un referéndum sobre las fronteras entre este y el nuevo territorio. Las mismas partes firman posteriormente --en 1992-- el acuerdo político sobre Nunavut, que fija la creación del nuevo territorio para 1999, y da pie a la adopción por el parlamento canadiense de la Ley sobre Nunavut¹³ en 1993. Se integran las últimas enmiendas a esa ley en 1998.¹⁴ Los Inuit conforman 82 por cientos de la población local de 27.000 habitantes.¹⁵

III.- ASPECTOS CONSTITUCIONALES

Por el lado danés, el trabajo de la Comisión para la autonomía política de Groenlandia en 1975-1978

¹² Existen en ese momento dos territorios en Canadá --los Territorios del Noroeste y el Yukón-- sujetos a un régimen constitucional a parte como se verá mas adelante.

¹³ Titulo original en inglés : Nunavut Act; puede ser consultada en el sitio internet del Ministerio canadiense de Justicia : <http://laws.justice.gc.ca/en/N-28.6/index.html>. Como cualquier ley federal canadiense, también existe un versión en francés : <http://lois.justice.gc.ca/fr/N-28.6/index.html>. (Ultima consulta : 11/10/2008)

¹⁴ Gobierno de Nunavut *Nunavut : a Chronological History*. Visto en

<http://www.gov.nu.ca/english/about/Nunavut%20a%20chronological%20history-Feb%2008.pdf>. (Ultima consulta : 27/10/2008)

¹⁵ Wessendorf, K., op. cit., p. 51.

AUTOGOBIERNO INDÍGENA EN EL ÁRTICO...

fue influenciado por tres elementos principales.¹⁶ Primero, la comisión tenía que encontrar una solución política que fortaleciera los lazos entre Groenlandia y Dinamarca para mantener juntas dos partes del Reino. Segundo, la comisión estaba obligada a encontrar una solución que pudiera ser implementada por los políticos de Groenlandia con la escasez de mano de obra calificada groenlandesa. Finalmente, la comisión por la autonomía política tenía que establecer los acuerdos en conformidad con la Constitución danesa. Por consiguiente, la se previó que el principio de la unidad del Reino debía ser el elemento nuclear del gobierno autónomo (*Home Rule* en inglés).

En consecuencia, la Ley de Autonomía Política¹⁷ (*Home Rule Act* en inglés), especifica:

Groenlandia es una comunidad distinta en el seno del Reino de Dinamarca. *En el marco de la unidad del Reino*, las autoridades del gobierno autónomo de Groenlandia despacharán los asuntos de Groenlandia en conformidad con las disposiciones establecidas en esta Ley.¹⁸

¹⁶ Foighel, I. "Home Rule in Greenland : a Framework for Local Autonomy", *Common Market Law Review*, no. 17, 1980, p. 5.

¹⁷ Traducción dada al título de la ley en comentario por el Grupo internacional de trabajo sobre asuntos indígenas, en su sitio internet.

¹⁸ Home Rule Act, artículo 1. Consultada en el sitio internet del Despacho del Primer ministro danés, <http://www.stm.dk/Index/dokumenter.asp?o=71&n=1&d=1059&s=2>. Traducción y resaltado míos. (Última consulta : 21/10/2008).

ERIC TARDIF CHALIFOUR

Este principio se deriva del artículo primero de la Constitución danesa de 1953. Corolariamente, Groenlandia debe permanecer como parte del Reino de Dinamarca, y la soberanía pertenece exclusivamente a las autoridades danesas. La legislatura danesa delegó parte de su jurisdicción a las autoridades autónomas, a saber, sólo en aquellos ámbitos relacionados exclusivamente con los asuntos de Groenlandia y no con los del Reino y sus partes. Como uno de los resultados, la Ley de autonomía política fue limitada por el principio de unidad nacional que implicaba un deber para Groenlandia, como una parte integral del Reino, de respetar los intereses y la solidaridad mutua de todas las partes de Dinamarca. Este principio fue diseñado para prevenir el establecimiento de una federación danesa o la transformación de la autonomía en un Estado independiente de Groenlandia.

Pese a este principio, algunos autores consideran Dinamarca como una federación o una construcción legal original. Finn Breinholt-Larsen apunta: “(...) aunque, formalmente, el Reino de Dinamarca es aún un Estado unitario, en realidad ha evolucionado en algo más parecido a un Estado federal consistente en Dinamarca, las Islas Feroe y Groenlandia(...)”.¹⁹ R. Watts intenta ubicar Groenlandia en el espectro de los sistemas políticos, y considera que es una especie de alianza (*federacy*).²⁰ El groenlandés Joern Berglund Nielsen declara que “(...) el actual Gobierno autónomo de Groenlandia debería evolucionar en

¹⁹ Breinholt-Larsen, F., “The Quiet Life of a Revolution: Greenlandic Home Rule 1979-1992”, *Etudes – Inuit- Studies*, no. 16, 1992, p. 205.

²⁰ Watts, R. *Comparing Federal Systems*, 2^a ed., Montreal : McGill-Queen’s University Press, 1999, p. 11.

AUTOGOBIERNO INDÍGENA EN EL ÁRTICO...

algo que pudiera ser denominado como autonomía soberana o extendida, con una nueva relación con el Reino danés, con base en los principios de unionismo o mancomunidad (*Commonwealth*).²¹ Desde la perspectiva del autogobierno Inuit, el de Groenlandia es un híbrido peculiar: goza de una autonomía territorial limitada con poderes “idénticos a los poderes ejercidos por las autoridades nacionales en otras partes del reino”;²² pero prácticamente, resulta ser un sistema apegado a las necesidades de los Inuit.

Similarmente, Nunavut es una forma de gobierno público parecido a la de cualquier jurisdicción del Canadá. Sin embargo, en la práctica, busca proteger las aspiraciones de los Inuit. Es interesante apuntar que antes de la creación de Nunavut, la cuestión sobre su futuro status jurídico dentro del Canadá estaba ya en juego.²³ A diferencia de la “enigmática” posición de Groenlandia en el seno de Dinamarca, Nunavut recibió el status definido de un territorio. Esto significa, entre otras cosas, que constituye un miembro diferente del Estado canadiense, y cambia el mapa de la federación canadiense. Este hecho es importante para entender el status legal de Nunavut. Los poderes ejercidos por el gobierno de una provincia y los de un territorio presentan diferencias significativas: las provincias²⁴ derivan sus poderes del artículo 92 de la Ley constitucional de 1867,

²¹ Nielsen, J. B. “Inuit Socio-cultural Values across the Arctic”, *Etudes – Inuit - Studies*, no. 24, 2000, p. 157.

²² Foigel, I., *ob. cit.*, p. 6

²³ Dahl, J. et als *Nunavut : Inuit Regain Control of their Lands and their Lives*, Copenhagen, Grupo internacional de trabajo sobre asuntos indígenas, Documento 102, 2000, p. 12.

²⁴ Canadá esta integrado por diez provincias, además de los mencionados tres territorios.

ERIC TARDIF CHALIFOUR

mientras que los territorios reciben los suyos de una ley federal, mismos que resultan más limitados que los de sus contrapartes provinciales.

Esto es análogo a Groenlandia, la cual está sujeta a la legislación centralizada danesa. Sin embargo, en la praxis gran parte del poder que los territorios detentan no es otorgado por legislación, sino que se da como resultado de las discusiones entre líderes políticos en el norte y el ministro federal de asuntos indígenas. En algunos casos, se le da el reconocimiento formal en cartas de instrucción, mientras que en otros, se instituye a partir de acuerdos informales entre los gobiernos federal y territorial. Esto contrasta con la práctica danesa, de acuerdo con la cual se requiere la intervención legislativa. Resulta interesante, sin embargo, ver como los groenlandeses fueron capaces de ratificar algunos documentos internacionales a través de discusiones con el gobierno danés, sin hacer cambio alguno a las leyes que gobiernan las relaciones entre Groenlandia y Dinamarca.²⁵ Por lo mismo, L. Lyck concluye que el Gobierno autónomo groenlandés es un “(...) modelo de cooperación, con una autonomía que no es otorgada por la constitución ni por acuerdos internacionales”.²⁶

²⁵ “A partir de unos acuerdos recientes (2005), Groenlandia tiene mas derechos para negociar independientemente con la Unión Europea y, en algunos temas, con Estados Unidos.” Véase el apartado “El sistema constitucional y político” en el perfil de Groenlandia realizado por el Grupo internacional de trabajo sobre asuntos indígenas, en www.iwgia.org/sw17031.asp. (última consulta : 27/10/2008).

²⁶ Lyck, L. “Lessons to be Learned on Autonomy and Human Rights from the Faroese Situation since 1992”, *Nordic Journal of International Law*, 1995, p. 64.

AUTOGOBIERNO INDÍGENA EN EL ÁRTICO...

Mientras tanto, la posición de Nunavut como un territorio nuevo de una familia canadiense, es única: T. Isaac sostiene que "...Nunavut representa algo más que un territorio tradicional (como el Yukón) y algo menos que una provincia.²⁷" En este sentido, cabe apuntar que ambos sistemas de gobernanza se basan en la delegación de poderes "secundarios" por parte del Estado hacia las autoridades de Nunavut y Groenlandia, con el propósito de aligerar las responsabilidades de las autoridades federales canadienses y centrales danesas para esas tierras "remotas". En comparación con Dinamarca, esta delegación toma una forma de doble etapa en Canadá.²⁸

La Ley sobre Nunavut y la Ley de autonomía política fueron aprobadas por los parlamentos nacionales de Canadá y Dinamarca. Por su naturaleza jurídica, son leyes ordinarias de esas legislaturas; no se hicieron enmiendas constitucionales y, formalmente, pueden ser enmendadas por acciones unilaterales subsiguientes de los parlamentos canadiense y danés. El territorio de Nunavut es una creación de la legislación federal. De forma semejante a Groenlandia, de acuerdo con el artículo 28 de la Ley sobre

²⁷ Isaac, Th. "The Nunavut Agreement-in-Principle and Section 35 of the Constitution Act, 1982", *Manitoba Law Journal*, no. 21, 1992, p. 399. Debido a que la población de Nunavut es mas homogénea que en los otros dos territorios - los cuales no tienen una concentración tan alta de indígenas - la estructura administrativa de ese Territorio contempla por ejemplo entes de coadministración, así como una función publica integrada por un porcentaje representativo de Inuit, que utiliza como idioma de trabajo el Inuktitut; esto diferencia Nunavut de los dos otros territorios de la federación canadiense.

²⁸ En un primer tiempo, los poderes fueron delegados a los Territorios del Noroeste, que a su vez los delegó al nuevo territorio de Nunavut; consecuentemente, el derecho aplicable en los Territorios del Noroeste forma la base del derecho de Nunavut.

ERIC TARDIF CHALIFOUR

Nunavut, el gobierno federal puede invalidar la legislación de Nunavut, visto que los poderes legislativos del territorio no gozan de status constitucional.

De acuerdo con lo anterior, la Ley de autonomía política y la Ley sobre Nunavut se basan en la delegación de poderes que podrían ser reclamados por Ottawa y Copenhague, respectivamente. Teóricamente, estos documentos podrían ser abrogados sin el consentimiento de las autoridades de Nunavut y el gobierno autónomo groenlandés. Las disposiciones de las mismas Constituciones nacionales no contienen protección alguna ante la posible interferencia de los gobiernos canadiense y danés. Obviamente, los dos miembros groenlandeses en el *Folketing* danés y los dos representantes de Nunavut en el parlamento canadiense no podrían influir en las decisiones de los parlamentos.²⁹

Paralelamente, el creciente interés internacional en “modelos” de autonomía indígena y la participación activa de los Inuit en foros internacionales resulta una limitante importante para Dinamarca y Canadá si quisieran en algún momento reducir los poderes de Groenlandia y Nunavut. Sin embargo, la posibilidad de que los gobiernos danés y canadiense lleguen a intentar abrogar o restringir, de alguna manera, el alcance de las Leyes sobre autonomía política y sobre Nunavut, vuelve su status constitucional cuestionable.

Resumiendo, se puede argumentar que la Ley de autonomía política no juega el rol de Constitución

²⁹ La constitución danesa marca que habrá 2 legisladores que provengan de Groenlandia – la legislatura danesa es unicameral; la Ley constitucional de 1982 establece que el Parlamento canadiense tendrá dos representantes de Nunavut: uno en la Cámara de los comunes, y otro en el Senado.

AUTOGOBIERNO INDÍGENA EN EL ÁRTICO...

para Groenlandia porque el proceso de su promulgación, enmienda y derogación no sigue el mismo procedimiento que para los documentos constitucionales. La ley está condicionada por el principio de unidad nacional y delegación de poderes bajo el paternalismo externo de Dinamarca. Por una parte, la Ley de autonomía política no es una mini-constitución; por la otra, tiene mayor rango que una ley ordinaria.

En 2003, se creó la comisión danesa-groenlandesa sobre autogobierno, con el objetivo de negociar un acuerdo que remplace el de 1979.³⁰ Resulta interesante notar que este organismo no hace énfasis en la necesidad de enmendar la Constitución danesa. Intentó preparar un informe sobre una nueva asociación y la expansión de la autonomía groenlandesa dentro del Reino de Dinamarca, con base en el principio de conformidad entre derechos y responsabilidades.

El tema del afianzamiento de un derecho especial de los Inuit y particularmente, el derecho a la autonomía indígena o el valor de la Ley de autonomía política en relación con la Constitución, es asunto de política interna danesa. La inclusión constitucional de los derechos indígenas puede fortalecer la posición jurídica de los grupos indígenas. Es evidente, sin embargo, que incluso las disposiciones constitucionales podrían cambiarse bajo el procedimien-

³⁰ Los temas sobre los que versan las negociaciones acerca de una mayor independencia para Groenlandia, son relativos a las relaciones exteriores, la seguridad, el desarrollo económico, y los aspectos lingüísticos. Véase el apartado "Temas centrales" en el perfil de Groenlandia realizado por el Grupo internacional de trabajo sobre asuntos indígenas, en www.iwgia.org/sw17033.asp. (Última consulta : 2/11/2008).

ERIC TARDIF CHALIFOUR

to de las enmiendas. El sistema del gobierno autónomo funciona en la práctica para los groenlandeses, pese a su estrecho alcance jurídico, y su ambigüedad. Las autoridades del gobierno autónomo perciben su autonomía como una institución permanente e irrevocable protegida por el derecho internacional. En otras palabras, la funcionalidad del sistema groenlandés “mitiga” la necesidad de una revisión constitucional o un afianzamiento especial de los derechos de los Inuit, protegidos en una serie de documentos internacionales, ratificados por Dinamarca.

A diferencia del caso danés, la Ley constitucional del Canadá de 1982 reconoce los derechos de los pueblos indígenas.³¹ El Acuerdo de Nunavut posee la forma jurídica distinta de un tratado de reivindicación territorial, contrastando entre la Ley de autonomía política de Groenlandia y la Ley sobre Nunavut. Esto crea una fuente separada en el derecho constitucional canadiense y abona al afianzamiento constitucional bajo el artículo 35 de la Ley constitucional de 1982. Debido al reconocimiento constitucional, un acuerdo de reivindicación territorial posee un status legal superior a las leyes ordinarias del parlamento. Como afirma T. Isaac, “ciertamente, en cierto grado, el acuerdo se convertirá en un docu-

³¹ Este documento, que emana del parlamento canadiense, retoma en esencia el cuerpo de la Ley constitucional de 1867 – adoptada por el parlamento inglés – agregándole algunas disposiciones necesarias para hacerlo entrar a la era de la modernidad. El artículo 35, en su parte conducente, reza: “35.(1) Los derechos existentes – ancestrales o resultantes de tratados - de los pueblos autóctonos de Canadá son reconocidos y confirmados” [traducción obtenida de Rabasa, E. O. *Las constituciones de Canadá, Estados Unidos y México*, México, Porrúa, 2004, p. 148].

AUTOGOBIERNO INDÍGENA EN EL ÁRTICO...

mento constitucional por medio del artículo 35 de la *Ley constitucional de 1982 (...)*.³²

De acuerdo con la política federal moderna, los acuerdos de autogobierno se encuentran protegidos en virtud del artículo en comento. Esta postura fue oficialmente reconocida por el Gobierno de Canadá, y confirmada por las conclusiones alcanzadas por la comisión real para los pueblos indígenas. Por otro lado, si el derecho al autogobierno resulta “inherente” como los representantes de los Inuit sostienen, no se requeriría afianzamiento constitucional alguno para crear el derecho a la autonomía pero sí se necesitaría para el reconocimiento de tal derecho.

IV. INSTITUCIONES PARLAMENTARIAS Y GUBERNAMENTALES

Cabe aclarar desde el inicio que la organización administrativa que impera tanto en Groenlandia como en Nunavut se aparta completamente del *modus vivendi* tradicional que guardaban los Inuit antes de su contacto con los Qallunaat, y en el que hasta el concepto de elecciones resulta ajeno a su organización societal. Una vez hecha esta advertencia, podemos adentrarnos a la realidad que impera actualmente en estas dos entidades territoriales.

El sistema de gobernanza pública de Nunavut difiere en una serie de aspectos fundamentales del de Groenlandia. En primer lugar, es de subrayarse que Nunavut se caracteriza por tener un sistema de gobierno sin partidos, con un parlamento apartidista creado sobre la base de la representación individual,

³² Isaac, Th., *ob. cit.*, p. 393.

ERIC TARDIF CHALIFOUR

mientras que el sistema groenlandés está arraigado en actividades partidarias. En segundo termino, las operaciones de las instituciones respectivas de Nunavut y Groenlandia se basan en los sistemas parlamentarios canadiense y danés, y poseen una diferente institucionalización en la práctica, la cual afecta la composición y actividad de los poderes legislativo y ejecutivo. En tercer lugar, existe una gran diferencia entre los esfuerzos descentralizadores puestos en práctica por el gobierno de Nunavut, y las prioridades de centralización del de Groenlandia. Por último, el sistema de gobierno de Nunavut ha sido cristalizado en detalle en numerosos reportes de la Comisión de implementación de Nunavut, mientras que el informe de 1978 de la Comisión para la autonomía política de Groenlandia, se caracteriza por las ambigüedades en cuanto a esta materia. El Proyecto de Informe de la Comisión danesa-groenlandesa sobre autogobierno creada en 2003, no hace de la estructura institucional del gobierno de Groenlandia su prioridad.

Corresponde ahora analizar las particularidades de los dos sistemas en cuanto a la formación y operación de las ramas legislativa y ejecutiva del gobierno, así como del poder judicial. La Ley de autonomía política de Groenlandia de 1978 creó un sistema quasi parlamentario, consistente en una asamblea electa en Groenlandia, denominada *Landsting*, y una administración encabezada por el *Landsstyre* (ejecutivo). En un sentido similar, la Ley sobre Nunavut establece una legislatura para Nunavut formada por el comisionado y la Asamblea legislativa de Nunavut.³³ La rama ejecutiva³⁴ está repre-

³³ Artículo 12.

³⁴ Artículos 5 a 11.

AUTOGOBIERNO INDÍGENA EN EL ÁRTICO...

sentada por un funcionario ejecutivo en jefe --el comisionado para Nunavut-- y un consejo ejecutivo (el gabinete).

Los partidos políticos de Groenlandia juegan un papel clave en la composición de las instituciones legislativas y ejecutivas del gobierno autónomo. Surgieron antes de la promulgación de la Ley de autonomía política, y tomaron relevancia durante la primera elección del *Landsting* en 1979. El partido de la izquierda social-demócrata *Siumut* predeterminó el curso del desarrollo posterior del gobierno autónomo y de sus instituciones.

Por su lado, como se señaló antes, Nunavut no cuenta con un sistema de partidos. Por consiguiente, la afiliación partidaria no juega un papel significativo, excepto a nivel federal. Los candidatos compiten como independientes y se representan a sí mismos ante las comunidades. Teniendo en cuenta la geografía del Ártico, en la que todas las comunidades se encuentran bastante alejadas las unas de las otras, y debido a la escasa población, todos se conocen y la falta de sistema de partidos funciona. Groenlandia tiene condiciones similares pero la población acepta los partidos políticos, así como las actividades partidarias. La práctica de la política de partidos en Groenlandia es común para las elecciones municipales, de alcaldes, y elecciones al parlamento danés.³⁵

El institucionalismo de Nunavut y Groenlandia se encuentra arraigado en diferentes tipos de parlamentarismo. Al igual que los demás territorios canadienses, Nunavut adapta el modelo de parlamentarismo británico a la realidad del Norte. El sistema

³⁵ Lyck, L., *ob. cit.*, pp. 102-110.

ERIC TARDIF CHALIFOUR

parlamentario de Groenlandia, siendo quasi parlamentario en su naturaleza, se deriva del parlamentarismo danés y su política de partidos.³⁶ Los partidos daneses y groenlandeses poseen plataformas ideológicas similares. Esto explica que los representantes de Groenlandia en el parlamento danés sean normalmente incluidos en los mismos grupos de partidos de Dinamarca.

Las instituciones de los sistemas parlamentarios de Nunavut y Groenlandia están particularmente influenciadas por la forma de las elecciones. Las elecciones al *Landsting* se realizan con base en representación proporcional. Todos los residentes de Groenlandia mayores de 18 años que llevan más de seis meses de residencia en la fecha de la elección pueden votar.³⁷ Usualmente el parlamento es elegido por un periodo de cuatro años, en elecciones directas y secretas, pero las elecciones pueden ser convocadas anticipadamente.³⁸

A diferencia del periodo de cuatro años del *Landsting* groenlandés, la asamblea legislativa en Nunavut es electa por una duración de cinco años;³⁹ al igual que el *Landsting*, puede ser disuelta en cualquier momento. La formación del parlamento de Nunavut es similar a la de la asamblea legislativa de los territorios del noroeste, y refleja algunas de las modificaciones singulares del norte al sistema parlamentario de Westminster. Cuando se forma el parlamento, los

³⁶ Dahl, J., *ob. cit.*, p. 14.

³⁷ Véase el apartado “El sistema constitucional y político” en el perfil de Groenlandia realizado por el Grupo internacional de trabajo sobre asuntos indígenas, en www.iwgia.org/sw17031.asp. (Última consulta : 27/10/2008).

³⁸ Rasmussen, O. R., *op. cit.*, p. 3.

³⁹ Nunavut Act, artículo 17.

AUTOGOBIERNO INDÍGENA EN EL ÁRTICO...

miembros de la asamblea legislativa eligen un gabinete.

Contrariamente al distrito electoral nacional único de Groenlandia, después de numerosos debates, se decidió que Nunavut consistiría de 19 circunscripciones electorales. La primera elección de Nunavut tuvo lugar en 1999 tras la creación de la entidad; la segunda se dio en 2004, y la tercera se celebró el 27 de octubre de 2008. En los tres casos, los candidatos compitieron como independientes de acuerdo al modelo “consensual” desarrollado en los territorios del noroeste. Este elemento del “consenso” resulta congruente con las tradiciones de toma de decisiones de los Inuit de Groenlandia y Nunavut, y es por otro lado bien sabido que todas las formas de democracia parlamentaria requieren un elemento de consenso a fin de operar con algún grado de efectividad. Se puede sostener, sin embargo, que Groenlandia no sigue el mismo modelo de “consenso” que Nunavut, ya que la mayoría toma la decisión final.

En comparación con los 31 miembros del *Landsting* de Groenlandia, por razones de finanzas y políticas, la Asamblea Legislativa de Nunavut esta conformada únicamente por 19 diputados; esta diferencia se deriva de la más cuantiosa población groenlandesa.

Las legislaturas de Nunavut y Groenlandia son ambas unicamerales, lo cual es típico de los parlamentos de entidades pequeñas. De acuerdo con la Ley sobre Nunavut, la asamblea sesiona al menos una vez cada doce meses.⁴⁰ Las reuniones del Landsting normalmente se llevan a cabo dos veces al año - en primavera y en otoño.

⁴⁰ Artículo 19.

ERIC TARDIF CHALIFOUR

Existen algunas similitudes en la estructura del Consejo ejecutivo de Nunavut y el Landstyre groenlandés. El *Landsting* elige a su presidente (primer ministro) y a los demás miembros del *Landstyre*. De forma similar, los miembros de la asamblea legislativa eligen al primer ministro de Nunavut. En contraste con Nunavut, el primer ministro de Groenlandia es el líder del partido gobernante. Los miembros del consejo ejecutivo en Nunavut son designados por el comisionado (un representante federal) con base en la recomendación de la asamblea legislativa. Esto es diferente de Groenlandia, donde el primer ministro designa al gabinete. En ambas jurisdicciones, el gabinete y el primer ministro, quienes asignan los portafolios ministeriales, juegan el papel más importante. La posición del primer ministro de Nunavut es débil ya que no es quien nombra al gabinete.

Por otro lado, la estructura gubernamental de Nunavut⁴¹ resulta más completa que la groenlandesa. A diferencia de Groenlandia, refleja algunas instituciones Inuit, por ejemplo el Departamento de cultura, lenguaje, ancianos y jóvenes. De manera relevante, en Groenlandia después del 13 de septiembre de 2003 y el establecimiento de la coalición entre el Siumut y el Inuit *Ataqtigiit*, el nuevo gobierno decidió crear el Ministerio de Justicia, autonomía (autogobierno) y recursos naturales.⁴²

Los elementos institucionales y estructurales de los parlamentos y gobiernos de Groenlandia y Nunavut derivan de una autoridad “extranjera” neocolonial. Esto pone en tela de juicio el tema de su

⁴¹ Véase el sitio Internet del gobierno de Nunavut : www.gov.nu.ca.

⁴² Véase el sitio Internet del gobierno de Groenlandia : www.nanoq.gl.

AUTOGOBIERNO INDÍGENA EN EL ÁRTICO...

legitimidad desde la perspectiva de los Inuit, y plantea la duda de si pueden las estructuras creadas bajo el poder neo-colonial facilitar el desarrollo de la autonomía o autogobierno de los Inuit.

Por ejemplo, siguiendo la tradición Inuit, los habitantes de Nunavut están tratando de introducir sistemas más descentralizados de gobierno que los que los gobiernos de occidente tradicionalmente han instituido. También han tratado de evitar los partidos políticos y de hacer que los procesos electorales sean más personalizados.

Cabe resaltar que, en ambas jurisdicciones, los Inuit constituyen la gran mayoría de los diputados. Esto debería garantizar la prioridad de los intereses Inuit y dirigir las políticas de estas instituciones hacia las necesidades de los Inuit. Es importante notar que no existe divergencia ideológica entre los miembros de los parlamentos de Nunavut y Groenlandia en las filas de los partidos, en tanto que los tres partidos dominantes en Groenlandia cuentan con plataformas social-demócratas similares, y en Nunavut no existe un sistema de partidos. Además, no se presentan demarcaciones culturales en estas instituciones debido al escaso número de diputados no Inuit.

Todo esto apunta a la conclusión de que, aunque los órganos legislativos y ejecutivos de Nunavut y Groenlandia son no-indígenas desde el punto de vista jurídico, los elementos “nativos” serán constantemente incorporados en estas instituciones por medio de la omnipresencia de la cultura Inuit a nivel funcional. Idealmente, el hecho de que los representantes de los Inuit, conocidos de las comunidades Inuit conformen estos órganos, debería incrementar su legitimidad entre la población. En este sentido, es de notarse, como lo apunta A. M. Timpson, que

ERIC TARDIF CHALIFOUR

Nunavut fue la primera jurisdicción en Canadá en ser establecida con la meta de crear una función pública dotada de indígenas.⁴³ Cabe sin embargo la amenaza de que la trascendencia de estos órganos se vea socavada por la lucha de clases existente entre la elite groenlandesa, que detenta el poder, y los trabajadores poco calificados, así como con respecto a la emergente y creciente estratificación de clases en la sociedad de Nunavut.

En el caso canadiense, el establecimiento, de conformidad con el acuerdo sobre las reivindicaciones territoriales de Nunavut, de varios tribunales de regulación y entes de coadministración, con participación equilibrada del gobierno canadiense y de los Inuit,⁴⁴ aporta seguramente un elemento “nativo” a la administración de los recursos de fauna, pesca, uso de la tierra y el agua de Nunavut. En términos jurídicos, estos entes, al ofrecer regímenes integrales de coadministración, no se sustituyen a las instituciones del autogobierno Inuit. Además, puesto que estas estructuras administrativas tienen sobre todo una función consultiva, y comparten los poderes de toma de decisiones con los representantes federales, su capacidad de actuación autónoma es reducida. Mientras tanto, la tierra y la administración de sus recursos es un punto focal de la agenda política de los Inuit.⁴⁵ Los Inuit de Nunavut perciben su responsabilidad en la administración de sus tierras como un autogobierno. Por el lado groenlandés, la explotación de los recursos naturales cae bajo una

⁴³ Timpson, A. M. “Stretching the Concept of Representative Bureaucracy : the Case of Nunavut”, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 72 (4), 2006, p. 518.

⁴⁴ Hicks, J. y G. White, *ob. cit.*, p. 33.

⁴⁵ Gray, K., *ob. cit.*, pp. 327-333.

AUTOGOBIERNO INDÍGENA EN EL ÁRTICO...

jurisdicción conjunta con el gobierno danés; ambos lados tienen poder de veto sobre los temas relacionados con la exploración y explotación de los recursos del subsuelo.⁴⁶

Además de las instituciones arriba mencionadas, los entes de gobernanza pública de Nunavut y Groenlandia incluyen otros órganos. El autogobierno presume inter-comunicación con las autoridades centrales; con el fin de crear un nexo entre el Estado y las tierras Inuit, en ambas jurisdicciones, el centro es representado por el *Rigsombudsmand* (Alto comisionado) para Groenlandia,⁴⁷ y el comisionado de Nunavut.⁴⁸ El *Rigsombudsmand* es el jefe de la administración danesa en Groenlandia. Sus funciones incluyen: control de la legislación local; planeación y organización de reuniones entre los representantes del gobierno autónomo y los del Estado; organización de referendos sobre las relaciones entre Dinamarca y Groenlandia; y realización de elecciones de los miembros groenlandeses al *Folketing* danés.

El comisionado de Nunavut, designado por el gabinete federal, actúa en concordancia con todas las instrucciones escritas señaladas por este último o por el ministro de asuntos indígenas.⁴⁹ De forma análoga al alto comisionado para Groenlandia, el comisionado de Nunavut es el representante del centro-el Gobierno federal. Su papel es similar al de un vicegobernador provincial. En ambos casos, no existe disposición alguna que marque que el *Rig-*

⁴⁶ Véase el apartado "El sistema constitucional y político" en el perfil de Groenlandia realizado por el Grupo internacional de trabajo sobre asuntos indígenas, en www.iwgia.org/sw17031.asp. (Última consulta : 27/10/2008).

⁴⁷ Home Rule Act, artículo 17 (1).

⁴⁸ Nunavut Act, artículo 5 (1).

⁴⁹ Ibidem, artículo 6 (1).

ERIC TARDIF CHALIFOUR

sombudsmænd o el Comisionado deben ser Inuit. En comparación con Groenlandia, donde el alto comisionado es generalmente danés, en Nunavut, de acuerdo con la práctica existente, el comisionado es indígena. De forma similar a Groenlandia, las tareas del comisionado son sobre todo protocolarias; no interfiere en la gestión de la asamblea legislativa ni en la del gobierno.

Otras oficinas de Estado en Groenlandia y Nunavut incluyen: la autoridad policiaca y el sistema judicial, así como el comité sobre política exterior y seguridad en el caso groenlandés. Ahí existe también un instituto del *ombudsman*. Denominado comisionado parlamentario para la administración en Groenlandia, este cargo ha existido desde 1995 con el propósito de crear más apertura en la administración pública. En consecuencia, el *ombudsman* atenderá las quejas presentadas por la población local, en relación con actos administrativos.⁵⁰ El *ombudsman* es designado por el parlamento y actúa en su nombre como supervisor del gobierno autónomo y de la administración municipal; le corresponde presentar al *Landsting* un reporte anual sobre sus actividades. Sin embargo, la institución es “ajena” a los valores tradicionales Inuit, ya que fue creada de acuerdo al modelo danés.

A nivel judicial, cabe resaltar que ambas jurisdicciones intentan respetar la axiología de los Inuit, que tienen un acercamiento muy *sui generis* al concepto de justicia. Las formas de control social empleadas para la resolución de conflicto, antes de que entrasen en contacto con los europeos, recurrían en parte a la religión, con una administración de la jus-

⁵⁰ Nielsen, J. B., *ob. cit.*, p. 156.

AUTOGOBIERNO INDÍGENA EN EL ÁRTICO...

ticia flexible, apoyada en la figura de la comunidad, y encaminada a lograr la conciliación, fuera del marco de una autoridad institucionalizada.

El sistema groenlandés⁵¹ esta compuesto de una alta corte y 18 cortes de magistrados. Estas últimas ven todos los asuntos penales y civiles, y se integran de un magistrado y dos jueces legos que no tienen formación jurídica. Las decisiones de las cortes de magistrados son apelables ante la alta corte. La Alta Corte de Dinamarca Oriental funge como corte de última instancia para estos asuntos. En el caso de Nunavut,⁵² se creó una Corte de Justicia,⁵³ itinerante, que también oye asuntos tanto penales como civiles. Existen también jueces de paz, que tienen una jurisdicción que se limita a los asuntos de poca relevancia civil y penal. La Corte de Apelación de la Provincia de Alberta funge como jurisdicción de última instancia. El papel de los jueces legos en Groenlandia, y los jueces de paz en Nunavut --en su mayoría Inuit en ambos casos-- es colmar la brecha abierta entre el sistema judicial impuesto por los Quallunaat, y los valores de las comunidades locales.

V. CONCLUSIÓN

⁵¹ Ministry of Justice of Denmark, *The Courts and the Court Administration*, visto en <http://www.domstol.dk/om/otherlanguages/english/thedanishjudicialsystem/greenland/Pages/default.aspx>. (Última consulta : 3/11/2008)

⁵² Department of Justice Canada, *Evaluation Document – Nunavut Court of Justice*, visto en www.justice.gc.ca/eng/pi/eval/rap/04/nunavut/nunavut.pdf. (Última consulta : 3/11/2008)

⁵³ Nunavut Act, artículo 31 (1).

ERIC TARDIF CHALIFOUR

Independientemente de las profundas diferencias que entrañan el carácter federal de Canadá y el unitario de Dinamarca, los dos Estados tienen políticas sorprendentemente comparables hacia sus pueblos Inuit, y mantienen con ellos relaciones de naturaleza similar. El examen empírico del status constitucional de las Leyes de autonomía política de Groenlandia, y sobre Nunavut revela que estos documentos poseen características jurídicas diferentes, pero que comparten algunas similitudes derivadas de una percepción jurídica ex colonial común en los sistemas constitucionales de los dos países estudiados, que incluye la imposición de nociones positivistas, extranjeras, de principios constitucionales y de gobierno, sobre los Inuit. Aunque ninguna de las Leyes aborda o garantiza la autonomía Inuit, Groenlandia y Nunavut poseen una forma virtual de “autogobierno”. Ésta se basa en la praxis del funcionamiento de los sistemas del gobierno autónomo y del gobierno público, más que en disposiciones jurídicas de las Leyes sobre autonomía política de Groenlandia, y sobre Nunavut. Casi treinta años de la experiencia groenlandesa han probado que esta “autonomía” virtual resulta bastante efectiva. La idea clave es que, con ella, la mayoría de las decisiones importantes ya son tomadas en Nunavut y en Groenlandia, por los residentes de esas tierras.

Cabe apuntar finalmente que el tema de los pueblos Inuit mantiene su vigencia a finales de 2008, con el ingreso de la primera integrante de una comunidad Inuit al gabinete federal canadiense como Ministro de salud, a raíz de la elección federal realizada el 14 de octubre de 2008; se habla por otro lado también de la posibilidad inminente de un referéndum en Groenlandia sobre un nuevo acuerdo

AUTOGOBIERNO INDÍGENA EN EL ÁRTICO...

con el gobierno danés, que remplace la Ley de autonomía política de 1979.⁵⁴

VI.- BIBLIOHEMEROGRAFÍA

Brantenberg, O.T., “Nunavut and Other Northern Territories : a Scandinavian Perspective”, in Dahl, J. et als *Nunavut : Inuit Regain Control of their Lands and their Lives*, Copenhagen : IWGIA, Documento 102, 2000, p. 196.

Breinholt-Larsen, F., “The Quiet Life of a Revolution : Greenlandic Home Rule 1979-1992”, *Etudes – Inuit- Studies*, no. 16, 1992, p. 205.

Crowe, K., “Early History”, in *Nunavut’99 – Changing the Map of Canada*, Iqaluit : Nortext Multimedia y Nunavut Tunngavik Incorporated, visto en <http://www.nunavut.com/nunavut99/english/>. (Última consulta : 30/10/2008).

Department of Justice Canada, *Evaluation Document – Nunavut Court of Justice*, visto en www.justice.gc.ca/eng/pi/eval/rep-rap/04/nunavut/nunavut.pdf. (Última consulta : 3/11/2008)

Foighel, I., “Home Rule in Greenland : a Framework for Local Autonomy”, *Common Market Law Review*, no. 17, 1980, p. 1.

Gobierno de Nunavut, *Nunavut : a Chronological History*. Visto en <http://www.gov.nu.ca/english/about/Nunavut%20a%20chronological%20history-Feb%2008.pdf>. (Última consulta : 27/10/2008)

⁵⁴ Wessendorf, K. (comp. y ed.), *ob. cit.*, p. 20.

ERIC TARDIF CHALIFOUR

Gray, K., “The Nunavut Land Claims Agreement and the Future of the Eastern Arctic : an Unchartered Path to Effective Self-government”, *University of Toronto Faculty of Law Review*, no. 52, 1994, p. 300.

Grupo internacional de trabajo sobre asuntos indígenas, “El sistema constitucional y político” en el perfil de Groenlandia, visto en www.iwgia.org/sw17031.asp. (Ultima consulta : 27/10/2008).

_____ “Temas centrales” en el perfil de Groenlandia, visto en www.iwgia.org/sw17033.asp. (Ultima consulta : 2/11/2008).

_____ “Historia” en el perfil de Groenlandia, visto en www.iwgia.org/sw17025.asp. (Ultima consulta : 27/10/2008).

Hicks, J. y G. White, *Nunavut : Inuit Self-determination Through a Land Claim and Public Government* ?, visto en http://www.anu.edu.au/caepr/Publications/topical/HicksJ_WhiteG_2000.pdf. (Ultima consulta : 2/11/2008).

Isaac, Th., “The Nunavut Agreement-in-Principle and Section 35 of the Constitution Act, 1982”, *Manitoba Law Journal*, no. 21, 1992, p. 390.

Jull, P., “Indigenous Progress Abroad : Self-determination, Sovereignty and Self-government”, *Social Alternatives*, no. 1, abril de 2004, p. 13.

Lyck, L., “Lessons to be Learned on Autonomy and Human Rights from the Faroese Situation since 1992”, *Nordic Journal of International Law*, 1995, p. 64.

Ministry of Justice of Denmark, *The Courts and the Court Administration*, visto en <http://www.domstol.dk/om/otherlanguages/english/>

AUTOGOBIERNO INDÍGENA EN EL ÁRTICO...

thedanishjudicialsystem/greenland/Pages/default.aspx. (Última consulta : 3/11/2008)

Nielsen, J. B., "Inuit Socio-cultural Values Across the Arctic", *Etudes – Inuit - Studies*, no. 24, 2000, p. 149.

Nowlan-Card, L., "Public Government and Regulatory Participation in Nunavut : Effective Self-government for the Inuit", *Dalhousie Journal of Legal Studies*, no. 5, 1996, p. 31.

Purich, D., *The Inuit and their Land : the Story of Nunavut*, Toronto : James Lorimer, 1992.

Rabasa, E. O., *Las constituciones de Canadá, Estados Unidos y México*, México : Porrúa, 2004.

Rasmussen, O. R., "Datos sobre Dinamarca", visto en el sitio internet del Real ministerio de asuntos internacionales de Dinamarca, http://www.um.dk/Publikationer/UM/Espanol/DatosSobreDinamarca/Groenlandia/pdf/Groenland_spansk_2004.pdf. (Última consulta : 12/10/2008).

Timpson, A. M., "Stretching the Concept of Representative Bureaucracy : the Case of Nunavut", *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 72 (4), 2006, p. 517.

Watts, R., *Comparing Federal Systems*, 2ª ed., Montreal : McGill-Queen's University Press, 1999.

Wessendorf, K. (comp. y ed.), *El mundo indígena 2008*, Copenhagen : Grupo de trabajo sobre asuntos indígenas, 2008.