

LAS POBLACIONES INDÍGENAS DEL ÁRTICO: REALIZACIONES DE SU DERECHO DE LIBRE DETERMINACIÓN

ELENA CONDE PÉREZ*

*Profesora Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales
Universidad Complutense de Madrid*

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN: EL CONTEXTO. 2. LAS POBLACIONES INDÍGENAS DEL ÁRTICO. 2.1. Identidad y cultura. 2.2. Las poblaciones indígenas del Ártico: una historia de colonialismo. 2.3. Grandes retos para la supervivencia de la población indígena ártica. 3. EL DERECHO DE LIBRE DETERMINACIÓN Y SU EJERCICIO POR PARTE DE LAS POBLACIONES INDÍGENAS DEL ÁRTICO. 3.1. Sobre la evolución del derecho de libre determinación y su aplicación a las poblaciones indígenas. 3.2. El derecho de libre determinación de las poblaciones indígenas del Ártico como derecho al autogobierno, la asociación y a la participación en la toma de decisiones a nivel interno: la población sami y la población inuit. 3.2.1. Los sami. 3.2.2. Los inuit. 3.3. El derecho de libre determinación como derecho de participación en las instancias de gobernabilidad regionales del Ártico. 4. CONCLUSIONES.

RESUMEN: Esta contribución se centra en las poblaciones indígenas del Ártico y los retos que enfrentan, derivados de una mayor apertura de la región a la exploración y explotación económica como consecuencia del cambio climático, así como a un entorno globalizado, lo que provocará cambios en sus modos de vida tradicionales. El derecho de libre determinación en su vertiente interna, concebido como un marco de realización de los derechos colectivos e individuales del grupo y sus miembros, es analizado por lo que se refiere a la población sami y a la población inuit, tanto desde la perspectiva de sus principales manifestaciones en el Derecho interno de los Estados árticos, como en su vertiente transnacional.

PALABRAS CLAVE: Ártico, poblaciones indígenas, libre determinación, Consejo Ártico

* Fecha de recepción: 4 octubre 2020

Fecha de aceptación: 4 noviembre 2020

Investigadora asociada ICEI. Investigadora asociada Stefansson Arctic Institute. Delegada Española ante el SHWG de IASC. Miembro del Patronato de la Fundación Canadá. Esta contribución se inscribe en el marco del Proyecto JUSTNORTH H2020-LC-CLA-2019-2 del que la autora es líder del WP6 <http://justnorth.eu/>

SUMMARY: This contribution focuses on the indigenous populations of the Arctic and the challenges they face, derived from both a greater openness of the region to exploration and economic exploitation as a consequence of climate change, as well as a globalized environment, which will cause changes in their traditional ways of life. The right to self-determination in its internal aspect, conceived as a framework for the realization of the collective and individual rights of the group and its members, is analyzed with specific reference to the Sami and Inuit populations. Furthermore, the main manifestations of this perspective in the internal law of the Arctic States as well as in its transnational aspects are analyzed.

KEY WORDS: Arctic, indigenous populations, self-determination, Arctic Council.

RÉSUMÉ: Cette contribution se concentre sur les populations autochtones de l'Arctique et les défis auxquels elles sont confrontées, dérivés d'une plus grande ouverture de la région à l'exploration et à l'exploitation économique en raison du changement climatique, ainsi qu'à la globalisation, qui entraîneront des changements dans leurs modes de vie traditionnels. Le droit à l'autodétermination dans son aspect interne, conçu comme un cadre pour la réalisation des droits collectifs et individuels du groupe et de ses membres, est analysé en ce qui concerne les populations sami et inuit. Leurs principales manifestations dans le droit interne des États arctiques ainsi que les aspects transnationaux sont analysés.

MOTS CLÉS: Arctique, populations autochtones, autodétermination, Conseil de l'Arctique.

LABURPENA: Ekarpen hau Artikoko populazio indigenetan eta aurre egin beharreko erronketan oinarritzen da, klima-aldaketaren ondorioz esplorazio eta ustiapen ekonomikora eskualdea gehiago irekitzen baita, bai eta ingurune globalizatu batera ere, eta horrek bizimodu tradizionalak eragingo ditu. Autodeterminazio eskubidea, bere barne-alderdiari dagokionez, taldearen eta haren kideen eskubide kolektibo eta indibidualak gauzatzeko esparru gisa ulertuta, sami populazioari eta inuit populazioari dagokienez aztertzen da, bai Estatu Artikoan barne-zuzenbidean dituen adierazpen nagusien ikuspegitik, baita nazioz gairik alderdian ere.

GAKO-HITZAK: Artikoa, herri indigenak, autodeterminazio eskubidea, Kontseilu Artikoa.

1. INTRODUCCIÓN: EL CONTEXTO

Desde comienzos del siglo XXI, la región ártica se ha convertido en uno de los escenarios geopolíticos de mayor interés. El complejo proceso de cambio climático ha sido el principal detonante de este cambio de paradig-

ma, pues ha determinado que el Ártico, tradicionalmente alejado de la esfera de interés internacional por su inaccesibilidad, condiciones extremas y su carácter remoto, haya pasado a ser un foco de interés mundial desde diversos puntos de vista: económico, comercial, estratégico, medioambiental, científico y social.

La perspectiva de un Ártico libre de hielo a consecuencia del cambio climático es considerada una hecatombe medioambiental, con repercusiones que se perciben ya notablemente en el resto del planeta. Desaparición de hábitats y especies únicas, apertura de un mundo inexplorado y, sobre todo, inexplorado, hasta tiempos muy recientes y cambios fundamentales en las formas de vida de sus pobladores habituales. Sin embargo, lo que es considerado como una catástrofe natural por unos, es contemplado desde otros ojos en términos de oportunidad histórica, particularmente de negocio lucrativo¹.

Sirvan estas breves precisiones como contexto en el que se mueve el análisis de la situación de las poblaciones indígenas del Ártico en su ejercicio del derecho de libre determinación (interna). Además, en la medida en que esta contribución se centra en las poblaciones indígenas del Ártico y el ejercicio de sus derechos, aunque sea de forma accesoria, las cuestiones que han determinado el creciente interés geopolítico en la región serán abordadas.

En todo caso, es importante reseñar como premisa de partida que el objeto de estudio de las poblaciones indígenas del Ártico desborda con mucho los apuntes aquí contenidos, relativos a algunas manifestaciones del derecho de libre determinación de algunas –si bien las que gozan de más derechos a este respecto– de las poblaciones indígenas del Ártico. No en vano, el ejercicio del derecho de libre determinación tiene múltiples facetas de las que se ofrecen sólo algunos relevantes desarrollos, dejándose para otros trabajos o, simplemente esbozándose, otros, como es el derecho al uso de la tierra²,

¹ CONDE PÉREZ, E., “El régimen de los espacios polares. El espacio ártico” en *Instrumentos y regímenes de cooperación internacional*, F.M. Mariño, ed., C. Pérez González y A. Cebada Romero coords., Madrid, editorial Trotta, segunda edición revisada y ampliada, 2017, p.411

² Las reclamaciones y los derechos indígenas sobre el territorio están en la base de la historia de desposesión colonial. El caso particular de Canadá y Estados Unidos y las reclamaciones territoriales aún no resueltas de sus poblaciones indígenas, es una muestra de las consecuencias del encuentro entre pueblos con sistemas jurídicos y culturales difícilmente asimilables. En Canadá, entre 1871 y 1921, se concluyeron 11 tratados entre la potencia colonial –gobierno– y las poblaciones indígenas, y todos ellos implicaron cesiones territoriales. Lo mismo puede decirse de los 371 tratados concluidos bajo las mismas bases en el actual territorio de los Estados Unidos. J. GILBERT, *Indigenous’ Peoples Land*

el uso de los conocimientos tradicionales y su tensión con los principios que inspiran el Derecho de propiedad intelectual o el ejercicio del derecho de participación a través de los procesos de creación de normas en relación con el cambio climático, así como el derecho de petición o incluso el acceso a los tribunales, como forma de ejercicio de un conjunto de derechos humanos, de entre los que destaca, el derecho a un medio ambiente sano³.

La estructura de esta contribución se divide, así, en dos grandes bloques: por un lado, la identificación de las poblaciones indígenas del Ártico, desde una perspectiva histórico-demográfica y haciendo especial referencia a los retos que enfrentan en el momento actual; por otro lado, el análisis de los principales logros en el ejercicio del derecho de libre determinación por parte de las poblaciones indígenas del Ártico, particularmente la población sami e inuit tanto en el ámbito nacional de los Estados árticos como a nivel regional e, incluso, internacional. El trabajo se cierra con unas conclusiones generales.

2. LAS POBLACIONES INDÍGENAS DEL ÁRTICO

2.1. *Identidad y cultura*

La referencia a las poblaciones indígenas evoca conceptos políticamente delicados en la actualidad, como es el de “raza”, que parten de estereotipos nacionalistas, generalmente acuñados por las poblaciones dominantes, que tienden a marcar la supremacía de éstas frente a la inferioridad de aquéllas.

Superada la frontera “raza” y transformada en la más aceptable “etnia”⁴, la cuestión de las poblaciones indígenas pasa a ser, desde las ciencias de la Sociología y la Antropología, un asunto de identidades y culturas, lo que en sí mismo es suficientemente complejo, pues ambas son nociones deba-

Rights Under International Law: From Victims to Actors, Brill, 2007, nota 4, p.42. Sobre dichos tratados, *vid.* CONDE PÉREZ, E., YANEVA, Z.V., “Unequal treaties” updated, *Oxford Bibliographies in International Law*. Ed. Tony Carty. New York: Oxford University Press, 2020 <https://www.oxfordbibliographies.com/view/document/obo-9780199796953/obo-9780199796953-0131.xml?rsk=ndWPPT&result=1&q=unequal+treaties#firstMatch>; PENIKETT, T., “An Unfinished Journey: Arctic Indigenous Rights, Lands, and Jurisdiction?”, *37 Seattle University Law Review* (2014) pp.1127-1156.

³ Sobre esta concreta cuestión, *vid.* SCOPELLITI, M. *Non Governmental Actors in International Climate Change Law: The Case of Arctic Indigenous Peoples*, Routledge, en prensa.

⁴ Sobre los conceptos de “raza” y “etnia”, véase ESTEVE GARCÍA, F. “Alcance de las obligaciones internacionales y europeas contra la discriminación racial y sus implicaciones para España”, *Anuario de los Cursos de Derechos Humanos de Donostia-San Sebastián (ADHDSS)*, Vol. XVIII (2018), pp.92-97.

tidas, sentidas subjetivamente y usadas de forma interesada en ocasiones. De esta forma, el Derecho Internacional se encuentra con la dificultad de meter en el corsé jurídico categorías subjetivas, incluso ideologizadas.

Es indiscutible que poseer una identidad que implica adscribirse a una cultura supone tener unos rasgos identificativos que separan a quien los posee del resto de la Humanidad en algo suficientemente relevante. Ese “algo” es un conjunto de rasgos culturales propios que, en el caso de las poblaciones indígenas, suelen ser los siguientes, tal y como se puede deducir del artículo 1 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales, de 1989, así como de la definición utilizada por el Relator Especial de las Naciones Unidas de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, en su informe titulado “Estudio del Problema de la Discriminación contra las Poblaciones Indígenas”⁵, A. Martínez Cobo:

1. Se autoproclaman como tales poblaciones indígenas, es decir, no es necesario que un censo oficial de un Estado o de una autoridad internacional los reconozca como tales para serlo.
2. En relación con el rasgo anterior, el hecho de que el Estado en el que se encuentran no los reconozca, no es óbice para su existencia, de hecho, no es infrecuente la falta de reconocimiento u oposición por parte del Estado territorial.
3. Es el grupo indígena el que determina las reglas, caso de que las haya, de adscripción al mismo.
4. Como regla general, el grupo suele tener un carácter pre-colonial.
5. Los vínculos existentes entre la población indígena y las tierras que habita son ancestrales, intensos y de carácter colectivo.
6. En la mayoría de las ocasiones, las poblaciones indígenas tienen una larga historia de desposesión, discriminación, usurpación, marginación o exclusión frente al grupo dominante.
7. Las formas de vida, la propia supervivencia y los rasgos naturales de la población indígena suelen depender en gran medida de sus conocimientos tradicionales (*traditional knowledge*⁶), del acceso al entorno natural y sus recursos naturales.

⁵ E/CN.4/Sub.2/1986/7

⁶ Para las poblaciones indígenas, “[...]el concepto de “conocimientos tradicionales” hace referencia tanto a los aspectos intangibles del conocimiento como a las manifes-

8. En muchas ocasiones suelen tener una lengua propia, diferente de la de la población mayoritaria⁷.

No obstante, y aun cuando este conjunto de datos es suficientemente revelador, lo que complejiza la determinación de quiénes forman parte de una población indígena es el hecho de que en la actualidad se tiende a dejar que el propio individuo sea quien determine su adscripción identitaria al grupo indígena, siendo una fácil tentación para quienes ven la identidad como un proyecto personal⁸. “Uno no nace con una identidad: ésta se construye socialmente y se forma y se reforma lo largo de la vida. La propia identidad depende de las propias experiencias y de las propias relaciones con el resto de los miembros de la sociedad –la gente necesita saber y entender su lugar en la sociedad. Asimismo, la identidad de cada uno depende de decisiones estratégicamente calculadas. La identidad es la concepción y la expresión tanto de la individualidad como de afiliaciones grupales. Las identidades sociales, culturales y étnicas emergen en situaciones donde tienen lugar interacciones sociales o encuentros políticos o culturales. Por lo tanto, las identidades no son fácilmente clasificables”⁹.

2.2. Las poblaciones indígenas del Ártico: una historia de colonialismo

En el hostil entorno ártico han existido poblaciones indígenas desde hace unos 20.000 años. La presencia de estos pobladores es, por tanto, muy

taciones de su aplicación práctica incluyendo variedades de semillas, productos medicinales y prácticas de ganadería. Es un extenso cuerpo de ciencia informal transmitido de generación en generación en ámbitos tales como la ganadería, la agricultura, las pesquerías, la gestión de los ecosistemas y que en la actualidad puede tener un valor importante en la mitigación del cambio climático” TOBIN, B. *Indigenous Peoples, Customary Law and Human Rights-Why Living Law Matters*, London and New York, Earthscan from Routledge, 2014, p.156 (traducción libre de la autora).

⁷ El lenguaje es uno de los elementos de identificación cultural más relevantes y que más influye en la supervivencia de la cultura del grupo. Más allá de ser una forma de comunicación, sirve a la preservación de la memoria colectiva, con una visión peculiar y única del mundo que rodea que permite transmitir el conocimiento tradicional a través de dicho lenguaje. SCHWEITZER, P., SKÖLD, P., ULTURGASHEVA, O. *et al.* “Cultures and identities”, *Arctic Human Development Report II (AHDR II), Regional Processes and Global Linkages*, Denmark, Norden, 2014, p.113. <http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:788965/FULLTEXT03.pdf> (visitado por última vez el 30-09-2020). En el caso de las poblaciones indígenas del Ártico, el criterio de la “retención del lenguaje”, que marca la vitalidad de dicho grupo, ha topado contra la fuerza de las políticas asimilacionistas practicadas por todos los Estados árticos –al menos en el pasado– respecto de sus grupos indígenas.

⁸ *Ibid.*, p. 129.

⁹ *Ibid.*, p. 127, traducción de la autora.

anterior al encuentro con pobladores de otras latitudes. Dicho “encuentro”¹⁰, tiene lugar entre los siglos XVIII y XX, si bien se sabe que exploradores rusos ya viajaron al Ártico en los siglos XI y XII y para el siglo XVII ya habían explorado múltiples islas árticas.

También los vikingos de Escandinavia, aprovechando un período inusualmente cálido viajaron al sur y suroeste de Groenlandia alrededor del año 930¹¹. Por unos cinco siglos, los asentamientos nórdicos permanecieron en Groenlandia, dependiendo del ganado, ovejas y cabras, así como de las focas y de la caza del caribú.

La llamada Pequeña Edad de Hielo, que tuvo lugar en el siglo XIV, hizo que el hielo se extendiera por el norte del océano Atlántico, haciendo imposible la navegación entre Islandia y Groenlandia, dejando a las gentes aisladas en sus asentamientos y haciendo imposible el comercio, lo que a su vez afectó a la densidad de población.

Salvo estas excepciones, las grandes exploraciones del Ártico, los “grandes encuentros”, comenzaron en los siglos XVIII y XIX, la mayoría para buscar el Paso Noroeste¹² o para completar la gesta de la conquista del Polo Norte. A medida que las gentes de otras latitudes llegaron al Ártico, las enfermedades que venían con ellos también lo hicieron y diezmaron las poblaciones indígenas, algunas de las cuales hubieron de reagruparse para poder sobrevivir, rompiendo sus tradicionales lazos familiares y culturales.

De esta forma la población ártica ha pasado a ser étnicamente compleja: hay poblaciones indígenas cuyos ancestros han vivido en la región desde hace miles de años; poblaciones no indígenas que llegaron en diversas oleadas a la región ártica por motivos diversos relacionados casi todos con la explotación económica de la región o con la administración pública; poblaciones mixtas¹³ y, más recientemente, poblaciones que han migrado a la región ártica desde países no árticos.

¹⁰ De lo que aquí denominamos “encuentro”, del choque cultural y del trato al indígena por parte del occidental, entre otras cuestiones no menos interesantes, da buena cuenta la cineasta Isabel Coixet en su largometraje *Nadie quiere la noche* (2015), que relata el camino y los “encuentros” de Robert Edwin Peary, en su gesta (muy puesta en duda por la comunidad científica) por llegar a ser el primer hombre blanco que llegara por tierra al Polo Norte en 1909.

¹¹ Ese período cálido explica el nombre de Groenlandia –*Greenland*–, tierra verde.

¹² El denominado Paso del Noroeste, que bordea las costas de Canadá –entre el estrecho de Davis y la Bahía de Baffin al Este y el Estrecho de Bering al Oeste– une el Atlántico con el Pacífico y desde tiempos históricamente lejanos, su valor geoestratégico es máximo.

¹³ La población *métis* de Canadá conforma en la actualidad uno de los tres grupos indígenas en los que dicho país clasifica a sus pobladores.

No existe una delimitación precisa de la cantidad exacta de pobladores indígenas que habitan en el Ártico, y ello es así por diversos motivos: unos tienen que ver con la asunción de la propia identidad por el individuo, existiendo a este respecto una tendencia a permitir la “autodeterminación” identitaria de cada cual, como se ha señalado más atrás. Por otra parte, los Estados árticos clasifican a sus poblaciones de diferente forma, de manera que no es posible hacer una comparación de la cantidad total de poblaciones indígenas o del número que éstos hacen en toda la región ártica, sino más bien por países y en función de los criterios que éstos utilizan¹⁴. Así, los Estados Unidos clasifican a su población en términos de raza. Canadá, en base al origen étnico, lo que da lugar a tres grupos de poblaciones indígenas: *inuit*, *métis* y *first nations*. Dentro de Dinamarca, Groenlandia clasifica a sus poblaciones por el lugar de nacimiento, distinguiendo entre groenlandeses y no groenlandeses. Lo mismo hace las Islas Faroe. Islandia también clasifica a la población por lugar de nacimiento y ciudadanía, si bien es el único de los países árticos que no cuenta con población indígena autóctona. Los sami son la única población indígena de Noruega, Suecia y Finlandia más parte de Rusia. En Noruega, Suecia y Finlandia se dejó de clasificar étnicamente a la población tras la II Guerra Mundial, por su carácter discriminatorio y relacionado con políticas asimilacionistas. Con orígenes en la etapa soviética, Rusia utiliza el término de “nacionalidades”, si bien los grupos árticos y siberianos integran lo que se llama “minorías nativas”: de los 46 grupos que integran esta categoría, 37 provienen del Ártico o de Siberia junto con grupos más extensos como es el caso de los yakuts, komi y karelios¹⁵.

Con estas limitaciones de partida, se puede señalar que en la actualidad, existen poblaciones indígenas en todos los Estados árticos salvo en uno, Islandia, y en todos los países en los que se encuentran presentes, forman minorías más o menos amplias¹⁶. Existen unos cuarenta grupos étnicos viviendo en el Ártico, si bien las estadísticas oficiales no diferencian en todos los casos a las poblaciones indígenas separadamente –como es el caso de Rusia. Aun a riesgo de realizar generalizaciones, recurriremos a efectos de este ensayo, a usar la tradicional división en grupos indígenas del Ártico que distingue a los siguientes como principales:

- Los inuit (*Iñupiat* en Alaska; *Inuvialuit* en Canadá; *Kalaallit* en Groenlandia) viven repartidos entre Canadá, Dinamarca, Rusia y

¹⁴ HELENIKAK, T. and BOGOYAVLENSKY, D., “Arctic populations and migration”, *Arctic Human Development Report II (AHDRII), Regional Processes and Global Linkages*, p.86.

¹⁵ *Ibid.* Pp.85-86. Textbox 2.2.

¹⁶ Se considera que son aproximadamente el diez por ciento del total de la población que vive en áreas árticas, siendo ese total de unos 4.000.000 de personas.

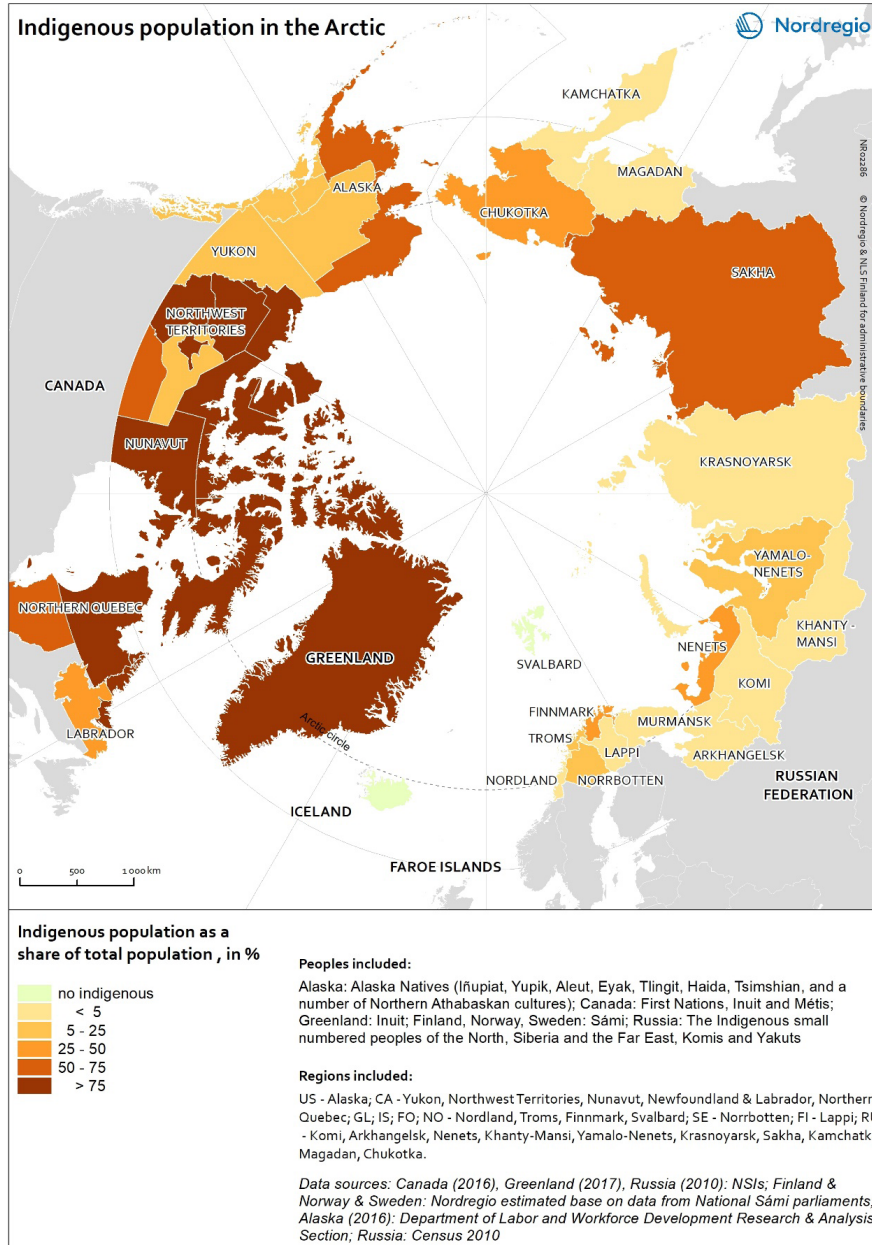
Estados Unidos de América. Se han dedicado tradicionalmente a ser pescadores y cazadores, particularmente su modo de vida se ha basado en la caza de la beluga, ballena boreal, morsa, caribú y foca.

- Los sami –un total de unos 70.000– viven repartidos en cuatro Estados: Noruega, Suecia, Finlandia y Rusia, Tradicionalmente se han dedicado a la pesca, la artesanía de pieles, la ganadería ovina y, fundamentalmente, la ganadería de renos.
- Los atabaskanos y gwich'in –alrededor de 55.000– viven en Canadá y Estados Unidos. Los antepasados de los atabaskanos eran poblaciones semi-nómadas y se dedicaban a la caza y la pesca. Uno de los animales en los que la población atabaskana más ha apoyado su subsistencia es el caribú, si bien estos animales van desapareciendo al mismo ritmo que lo hacen sus hábitats naturales debido a la explotación forestal, la minería y la industria petrolera y gasística. Los antepasados de los gwich'in eran nómadas y dependían del caribú porcupine tanto para alimentación, herramientas y vestido y aún muchas familias dependen de ellos. Los gwich'in se han así implicado en la defensa del caribú porcupine, que se desplaza entre la frontera de Estados Unidos y Canadá, concretamente en Alaska¹⁷, los gwich'in tratan de proteger de los intereses políticos, así como de la industria del gas y el petróleo, el Refugio Nacional de Vida Silvestre de Alaska , donde los caribúes alumbran a sus crías cada año.
- Los aleutianos –unos 15.000– vivían en la cadena de islas del mismo nombre, que se repartían entre las Islas Aleutianas en Alaska y la región de Kamchatka en Rusia. Actualmente, unos 2.200 aleutianos viven en Alaska, las Islas Aleutianas, las Islas Pribilof y en la península de Alaska al oeste de la Bahía de Stepovak, y estimaciones recientes calculan que hay unos 15.000 descendientes de los originarios aleutianos. Han subsistido tradicionalmente de los recursos del Mar de Bering: pescado, leones marinos y focas.

¹⁷ *Being Caribou* (2005) es un documental de Karsten Heuer and Leanne Allison que cuenta el viaje migratorio anual que hace el caribú porcupine y que trató de llamar la atención acerca del gran impacto que sobre la población de caribúes y sobre las comunidades indígenas dependientes de los mismos, tendrían los planes de explotación petrolera del Refugio Nacional de Vida Silvestre de Alaska (EE.UU). Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=SsJ3w7hUfLs> (última visita 30-09-2020)

¹⁸ CONDE PÉREZ, E. “Un (pen)último anuncio de la administración Trump, antes de morir: “Se subastan concesiones de explotación de petróleo en el Refugio de Vida Silvestre del Ártico”, ICEI Paper N° 23, 25/11/2020. Disponible en <https://www.ucm.es/icei/file/icei-paper-n23-elena-conde2> (última visita 29-01-2021)

- Las poblaciones indígenas de Rusia son variadas y diversas y constituyen el grupo más numeroso –unas 250.000.



Fuente: Nordregio

<https://nordregio.org/maps/indigenous-population-in-the-arctic/>

2.3. Grandes retos para la supervivencia de la población indígena ártica

La supervivencia en la región ártica, en condiciones climatológicas y medioambientales muy a menudo extremas, constituye en sí misma un reto diario que enfrentan todos los habitantes del Ártico, incluidas sus poblaciones indígenas. En el caso de estas últimas se añaden circunstancias históricas que han debido vencer y condiciones cuyos efectos han sobrevenido en tiempo reciente, como es el caso del cambio climático. Sin ánimo de exhaustividad, los retos más evidentes que enfrentan han sido y siguen siendo los siguientes:

- a) Políticas asimilacionistas: las “culturas” e “identidades” en la región circumpolar ártica son complejas, diversas y con marcados rasgos definitorios, si bien han debido enfrentarse a una larga historia de colonialismo, desposesión y políticas asimilacionistas anteriores a la II Guerra Mundial. Con un patrón generalizado en todos los Estados del Norte circumpolar¹⁹, los niños indígenas fueron separados de sus familias y educados en internados y en el idioma dominante, siendo forzados a abandonar el propio. Otra de las prácticas propias de las políticas asimilacionistas ha sido negar el chamanismo, el animismo²⁰ y la ceremonia del regalo o trueque –*potlatch*²¹.

¹⁹ La *Indian Act* de Canadá, de 1876, creó establecimientos educativos federales e internados religiosos, con el fin de re-educar a las poblaciones indígenas y assimilarlas a la población general. La ceremonia de *potlatches* y el derecho de las poblaciones indígenas de organizarse políticamente, fueron prohibidos en 1927. Similares políticas se siguieron en Noruega: en 1850, el gobierno aprobó el *Finnefondent*, una política que trataba de promover la lengua noruega en las zonas sami. En 1902, la Ley de Tierras restringió el derecho a tener/poseer tierras en propiedad a aquellos que pudieran hablar, leer y escribir noruego. En Rusia, tras siglos siendo nada, el Estado soviético colectivizó la cría de renos y organizó a las comunidades indígenas en granjas colectivas de carácter estatal. Asimismo, los niños indígenas fueron separados de sus padres y re-educados en internados alejados del hogar familiar. Disponible en <https://members.uarctic.org/media/1597318/cs-332-5-beaulieu-indigenous-policy.pdf> (último acceso 29-09-2020)

²⁰ Aunque con indudables variaciones respecto de cada una de ellas, las poblaciones indígenas del Ártico practican por lo general formas de espiritualidad propias y basadas en una relación intensa con los espacios naturales que habitan y las criaturas que los pueblan. La caza y la pesca son, así, formas tradicionales de subsistencia pero, a la vez, una forma de religión o contacto espiritual con el medio habitado y sus criaturas: por la especial relación y contacto directo con las especies que implican la caza y la pesca, algunas de las culturas indígenas del Ártico atribuyen la personalidad no sólo a los humanos, sino también a animales, plantas y cosas. Tales concepciones y prácticas son la base de las creencias animistas entre las poblaciones indígenas cazadoras de la región ártica, especialmente representado en sus formas artísticas, como los tapices

²¹ Los pueblos indígenas de la costa noreste del Pacífico de Canadá y de los Estados Unidos han practicado tradicionalmente la ceremonia del *potlatch* o fiesta de regalos

el más relevante a la hora de decidir las migraciones de las poblaciones indígenas del Ártico.²³ No obstante, los efectos derivados del cambio climático –cambios en la extensión de espacios helados, mayor erosión costera, derretimiento del permafrost, impacto en el pasto utilizado para el ganado, entre otros– afectarán sin duda a la sensación de identidad comunitaria de las poblaciones indígenas afectadas, provocando alienación social y conductas destructivas.

- c) Urbanización creciente: éste es un fenómeno global por el que la sociedad se transforma desde un entorno eminentemente rural, en términos de economía, cultura y estilo de vida, a una sociedad que puede ser caracterizada como urbana. Ello conlleva una acumulación de la población ártica en menos y más grandes lugares, donde la economía, la sociedad, la cultura, es diversa. Todo ello provoca cambios complejos en las estructuras sociales, demográficas e, incluso, en la distribución de poder²⁴.
- d) Nuevas actividades económicas: el Ártico es una región de grandes contrastes desde el punto de vista económico. Frente a una economía de producción intensiva, exigida por las demandas del capitalismo, existen reductos de economía de pequeña escala, a nivel fami-

²³ “Climate change has impacted the mobility of indigenous Arctic peoples in a number of ways. Changes in habitat caused by climate change are altering the way in which people forage and hunt. Changing weather patterns are also changing the usual range of herd animals, forcing people to move with them in order continue hunting. With thinner winter ice, crossing rivers and lakes becomes harder or impossible. Traditional routes of movement for mobile hunters are therefore changing or disappearing. Many Arctic communities depend on barges for their supplies. Increased numbers of storms and the melting of a layer of protective sea ice has caused many barge landing sites to become unusable due to erosion. In a number of cases this has forced people to find new barge sites. However, in one notable case the disappearance of barge sites and other coastal erosion has left the village of Newtok facing relocation.

Climate change may also result in new industry and actively in Arctic regions, which will have implications for the movement of people. A. Randall “Moving stories: the Arctic. Migration and displacement linked to climate change” en *Climate change, displacement and community relocation. Lessons from Alaska*, May 2017, Norwegian Refugee Council, Alaska Institute for Justice <http://climatemigration.org.uk/moving-stories-the-arctic-migration-and-displacement-linked-to-climate-change-2/> (última visita 30-09-2020) Véase, ARENAS-HIDALGO, N., “Climate change and human mobility. The national and International approach to native community relocation in the Arctic”, en *Global Challenges in the Arctic Region. Sovereignty, environment and geopolitical balance*, ed. E. Conde and S. Iglesias Sánchez, New York, Routledge, 2017, pp.254-277.

²⁴ *Megatrends*, Copenhagen, Norden, 2014, <https://www.norden.org/en/publication/megatrends-1> (última visita, 30-09-2020).

liar o comunitario, particularmente extendidas entre poblaciones indígenas. La economía industrial tiende a una sobre-explotación de los recursos naturales, provocando crisis económica y social en las comunidades árticas, cuyas actividades tradicionales –particularmente algunas formas de caza tradicional– no son siempre bien vistas desde el mundo occidental.²⁵ La mayoría de las compañías que explotan los ingentes recursos naturales en el Ártico, generan escasos empleos en las comunidades locales, provocando, además, sentimientos encontrados en dichas poblaciones.

- e) Riesgos para la salud: El rápido cambio económico, en parte consecuencia del cambio climático y las expectativas de explotación que abre, recién descritos, están produciendo su impacto no sólo en las culturas tradicionales, sino que también llevan aparejados problemas de salud en las poblaciones locales, por cambios en la alimentación y modos de vida. En términos de condiciones de vida, los sami de los países nórdicos son los mejor situados, seguidos de los inuit de Groenlandia. Las condiciones de vida de las poblaciones indígenas en el resto de los países –incluso aunque éstos sean potencias mundiales– es más bien pobre: altas tasas de suicidio, escasas condiciones económicas, pérdida de los modos de vida tradicionales y escasas oportunidades de participación política. Esta situación, ya de por sí preocupante, se ha visto empeorada por los efectos que el cambio climático ha tenido sobre estos grupos de población ya de por sí vulnerables.

²⁵ Paradigmático es el asunto de la foca y su caza y el impacto sensible que este hecho causa en la población de la Unión Europea (UE). La cuestión dio origen a dos reglamentos de la UE 1007/2009 sobre comercio de productos derivados de la foca así como a su Reglamento de aplicación 737/2010 y a un serio conflicto con las comunidades indígenas del Ártico no UE que percibieron los productos resultantes de su caza tradicional de la foca, excluidos del mercado europeo de forma discriminatoria, lo que dio lugar a un proceso ante el Tribunal de Justicia de la UE y ante el sistema de solución de controversias de la OMC entre la UE y Noruega y Canadá, principalmente. Vid. FERNÁNDEZ EGEA, R.M. “La UE, la OMC y la protección de las focas”, *Aquiescencia*. Blog de Derecho Internacional, Enero 10, 2014 <https://aquiescencia.net/2014/01/10/la-ue-la-omc-y-la-proteccion-de-las-focas/>; TORRECUADRADA GARCÍA-LOZANO, S. and FERNÁNDEZ EGEA, R.M., “Environmental challenges for Arctic peoples” en *Global Challenges in the Arctic Region... Op. Cit.*, pp.241-247; FERNÁNDEZ PONS, X. “Bienestar animal y moral pública en la OMC, la diferencia sobre las medidas de la UE que prohíben la importación y comercialización de productos derivados de las focas” en *El desarrollo sostenible tras la Cumbre de Río + 20: desafíos globales y regionales*, Juste Ruiz, J., Bou Franch, V.E. (dirs.), Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, pp. 183-238.

3. EL DERECHO DE LIBRE DETERMINACIÓN Y SU EJERCICIO POR PARTE DE LAS POBLACIONES INDÍGENAS DEL ÁRTICO

3.1. *Sobre la evolución del derecho de libre determinación y su aplicación a las poblaciones indígenas*

Hoy el derecho de libre determinación sobrepasa el concepto de pueblo²⁶: en esta tesitura se plantea la posibilidad de que ciertos grupos puedan ser titulares del derecho de libre determinación y de qué forma. En consonancia con ello, los desarrollos más importantes del principio se han producido en relación con la profundización de la faceta interna, esto es, a través de su conexión con los derechos humanos y con la democracia, y una mayor flexibilización del mismo, que permite dar cabida a grupos subestatales y minorías²⁷. Desde los años 70 del pasado siglo,

²⁶ El concepto de lo que haya de entenderse por libre determinación o principio de autodeterminación, ha conocido una interesante evolución histórica, e incluso en el momento actual se encuentra inmerso en un proceso de redefinición:

– desde una concepción universalista significa que los titulares del derecho –los “pueblos” que forman parte integrante de un Estado (naciones, minorías o grupos étnicos, religiosos o culturalmente diferenciados)–, deben ser gobernados por representantes elegidos por ellos mismos, sería lo que se conoce como libre determinación interna o principio democrático;

– desde una concepción nacionalista, la libre determinación lleva a pensar que todo pueblo o nación tiene derecho a constituir una entidad política propia, un Estado, es la libre determinación externa;

– desde una última concepción, internacionalista, la libre determinación ha servido para invocar que los pueblos –dando a este término un amplio pero también vago sentido–, constituidos en Estados, tienen derecho a gobernarse libremente sin intromisiones de otros, lo que sería equivalente al principio de no intervención.

²⁷ “[...] la práctica y la doctrina recientes coinciden en señalar la necesidad de una redefinición de la libre determinación por la vía de su vinculación con los derechos humanos: el derecho a gobiernos representativos, la participación de todos en los asuntos públicos, el reconocimiento de los derechos de los grupos y minorías... aparecen como las herramientas más apropiadas para dar respuesta a las exigencias crecientes de autodeterminación. En este orden de ideas, dos orientaciones, a primera vista contradictorias, se presentan como complementarias: la distribución del poder político en los niveles subestatales y la integración supranacional contribuyen a efectuar una difuminación de la soberanía del Estado que permite a un tiempo atender a la diversidad y a las exigencias de un mundo crecientemente interdependiente. En último término, la solución está en llevar a cabo una obra imaginativa de recomposición entre el progreso de lo universal y el respeto de los particularismos y en esa tarea el derecho de libre determinación vuelve a presentarse como una herramienta importante para ayudar a diseñar la sociedad internacional del próximo siglo”. Cf.

diversas proclamaciones recogidas en instrumentos internacionales han dado pie para creer que el derecho de libre determinación hace referencia a un derecho humano²⁸ y se plantea, en consecuencia, si dicho derecho puede ser ejercido por cualquier conjunto de personas que lo invoquen (sin ser un pueblo colonial u oprimido) y qué consecuencias se podrían derivar de dicha invocación sin que den lugar a la secesión del Estado en el que se enmarcan.

De esta forma, la libre determinación ha sido usada para proteger a las poblaciones indígenas²⁹, manteniendo, no obstante, la soberanía terri-

Andrés Sáenz de Santa María, M.P., “La libre determinación de los pueblos en la nueva sociedad internacional”, *Cursos Euromediterráneos bancaja de Derecho Internacional (CEBDI)*, vol. I, 1997, p.203.

²⁸ El Pacto Internacional de derechos civiles y políticos y el Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales, ambos adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de Diciembre de 1966, dedican su artículo 1 al derecho de los pueblos a la libre determinación. La Declaración sobre los principios de Derecho internacional referente a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, aneja a la resolución 2625 (XXV), de 24 de Octubre de 1970, reconoce el derecho a la libre determinación como un principio de Derecho Internacional. El Acta Final de Helsinki, de la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa, de 1 de Agosto de 1975, incluye en la Declaración de principios que rigen las relaciones entre los Estados participantes, “la igualdad de derechos y la libre determinación de los pueblos” y los Estados participantes “reafirman la importancia universal del respeto y del ejercicio efectivo” de dicho principio.

²⁹ Existen, dentro del gran grupo “minorías”, algunas que precisan de una protección especial: es el caso de los pueblos indígenas que plantean el agudo problema de presentar reclamaciones territoriales para ejercer su derecho a la libre determinación. Esta situación plantea la cuestión de si el concepto de “pueblo” ha llegado a tal grado de abstracción que en él caben las minorías indígenas o, lo que es más importante, si no habremos llegado a una especie de sociedad civil internacional. Es en esta perspectiva donde se plantea la flexibilidad del derecho a la libre determinación. En efecto, en una consideración muy amplia del mismo, vendría a ser el derecho de todo grupo social a preservar su identidad y a desarrollar su propia concepción de vida colectiva, lo cual, a su vez, conduciría a la defensa de la autonomía cultural e incluso política de ciertos grupos sociales minoritarios. La cuestión fue objeto de un intenso debate doctrinal en los años 90 del siglo XX, *vid.* respecto del particular, BINDER, G., “The Case for Self-Determination”, *Stanford Journal of International Law*, Vol. 29, 1993, p.260 y ss.; ERMARCORA, F., “The protection of minorities before the United Nations”, *RCADI*, Vol. 182, 1983-IV, pp.324-334; FRANCK, Th. M., “Tribe, Nation, World: Self-Identification in the Evolving International System”, *Ethics and International Affairs*, Vol. 11, 1997, p.169 y ss. y “Clan and superclan: Loyalty, identity and community in law and practice”, *AJIL*, Vol. 90, n° 3, 1996, p.377 y ss.; KINGSBURY, B., “Whose International Law? Sovereignty and Non-State Groups”, *Asil Proceedings*, 1994, pp.1-14; TOMUSCHAT, C., «Self-deter-

torial del Estado y en un contexto en el que el ejercicio del derecho por aquéllas aparece conectado, por una parte, con la autonomía política, y por otra, con el derecho a mantener o desarrollar estructuras económicas y sociales indígenas tradicionales³⁰.

En este marco general, las normas protectoras de los derechos de las poblaciones indígenas tienden a hacer posible la autodeterminación de éstas, tratando de evitar situaciones de discriminación contra las mismas, al tiempo que protegen sus formas de vida tradicionales, cultura, derechos de propiedad sobre la tierra y los recursos en un amplio sentido³¹. Su desarrollo ha sido notable en los últimos 30 años, fundamentalmente en el plano de los acuerdos adoptados internacionalmente, si bien, aunque la ratificación de estos acuerdos es generalizada por parte de los Estados, su cumplimiento es con frecuencia débil o fragmentario.

Así, en la práctica diaria de las poblaciones indígenas en el seno de los Estados en los que viven, el derecho de libre determinación se realiza a través de una serie de derechos colectivos específicos articulados en torno a tres pilares básicos, como afirma la profesora Ponte Iglesias: el derecho a la tierra, al territorio y a los recursos; el derecho a su patrimonio cultural e intelectual y el derecho al desarrollo que se suman a los derechos humanos individuales y libertades fundamentales reconocidos en favor de toda persona.³² La autodeterminación, además, incluye no sólo el autogobierno, sino también el derecho a participar e influir genuinamente en la toma de decisiones en asuntos que afectan a los pueblos indígenas dentro de un Estado. Esto es el deber de celebrar consultas para obtener un consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas directamente afectados por una decisión es requisito indispensable para la realización del derecho a la autodeterminación.

Sobre estas premisas, existen dos importantes instrumentos internacionales de carácter general para la protección de las poblaciones indígenas: el Convenio 169 de la OIT sobre las Poblaciones Indígenas y Tribales en

mination in a post-colonial world», *Modern Law of Self-Determination*, C. Tomuschat (ed.) Dordrecht, Nijhoff, 1993, p.17 y ss. Más reciente, el ágora "Secession and Self-Determination in Contemporary International Law", *SYBIL*, Vol 22 (2018)

³⁰ SPIRY, E, "From Self-Determination to a Right to Self-Development for Indigenous Peoples", *GYIL*, vol. 38, 1995, p.141 y 148-149.

³¹ La referencia a los derechos de autodeterminación en un amplio sentido señala, entre otros, los derechos derivados de la protección del medio ambiente y frente al cambio climático.

³² PONTE IGLESIAS, M.T., "Los pueblos indígenas ante el Derecho Internacional", *Agenda Internacional*, Año X, N°20, 2004, p.167.

Países Independientes, de 1989³³ y, sin valor jurídicamente vinculante, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas (UNDRIP)³⁴, de 2007. En el marco regional, también sin valor jurídico obligatorio, la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, de 2016³⁵.

Además de ello, las poblaciones indígenas se benefician en su mayoría de los instrumentos jurídicos existentes en favor de las minorías, particularmente, en el ámbito europeo el Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales, del Consejo de Europa, de 1994.

De los 8 países árticos, el Convenio 169 de la OIT ha sido ratificado exclusivamente por Noruega y Dinamarca. Por su parte, la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas, de 2007, obtuvo los votos en contra de Canadá³⁶ y Estados Unidos y la abstención de la Federación de Rusia, si bien posteriormente cambiaron su posición y actualmente la apoyan.

3.2. El derecho de libre determinación de las poblaciones indígenas del Ártico como derecho al autogobierno, la asociación y a la participación en la toma de decisiones a nivel interno: la población sami y la población inuit

Las relaciones entre las poblaciones indígenas del Ártico y los gobiernos de los Estados en los que se encuentran varían considerablemente, si bien en términos generales se puede decir que estas minorías

³³ El Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (núm. 107) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) es un instrumento internacional adoptado para proteger a las poblaciones indígenas de la opresión y la discriminación. La Convención se redactó a raíz de la creciente preocupación por los derechos humanos tras la Segunda Guerra Mundial. Es vinculante en los países que lo han ratificado, pero desde entonces ha sido sustituida en muchos países por la entrada en vigor del Convenio 169 de la OIT.

³⁴ A/RES/61/295, de 2 de Octubre de 2007

³⁵ AG/RES.2888 (XLVI-0/16) de 14 de Junio de 2016.

³⁶ Canadá justificó su no apoyo a la UNDRIP en graves preocupaciones sobre la soberanía, particularmente las reclamaciones de tierras y el uso de los recursos (artículo 26). El artículo 19 también se consideró problemático para el gobierno canadiense debido a que dice que los Estados deben consultar y cooperar con los pueblos indígenas para obtener el consentimiento libre, previo e informado antes de crear o implementar políticas legislativas o administrativas que los impacten: ¿significaría esto que los pueblos indígenas tienen un “veto” sobre ciertas decisiones?

indígenas tienen un nivel de bienestar y reconocimiento de derechos muy superior al que experimentan el resto de las poblaciones indígenas del mundo. Ahora bien, el ejercicio de sus derechos de libre determinación, expresado a diversos niveles –siempre en su manifestación interna, aunque con una dimensión representativa de carácter regional e incluso transnacional o internacional– varía dependiendo de la población indígena de que se trate y, fundamentalmente, del país en el que pretenda hacer efectivos y reconocidos los derechos derivados del de libre determinación.

En este marco, de entre las poblaciones indígenas del Ártico, por sus oportunidades de autogobierno, participación política y toma de decisiones, incluso a escala internacional, destacan dos: la población sami y la población inuit.

3.2.1. Los sami

La población sami se reparte entre cuatro Estados: Noruega, Suecia, Finlandia y Rusia. Si bien se trata de la población indígena ártica que ha logrado un mayor reconocimiento de su derecho de libre determinación con carácter colectivo, con sus derivaciones en otros derechos, su situación depende en gran medida del país en el que pretenda ejercer sus derechos como minoría. Sus formas de organización política y de asociación siguen un esquema multinivel, que va desde el ámbito nacional hasta el internacional, pasando por el regional. Así, a nivel regional, el denominado Consejo Sami³⁷ fue creado en 1956 y su principal tarea ha sido y es consolidar el sentimiento de afinidad entre el pueblo sami, lograr el reconocimiento de

³⁷ El trabajo del Consejo Sami se basa en las decisiones, declaraciones, declaraciones y programas políticos de la Conferencia Sami. El Consejo Sami emite opiniones y hace propuestas sobre cuestiones relativas a los medios de subsistencia, los derechos, el idioma y la cultura del pueblo sami y especialmente sobre cuestiones relativas a los sami en diferentes países. <https://www.saamicouncil.net/en/the-saami-council> (última visita 30-09-2020)

La Conferencia Sami es el órgano superior del Consejo Sami y, por tanto, el foro más importante del Consejo Sami. Se organizará cada cuatro años. Las delegaciones oficiales de la Conferencia Sami están formadas por las organizaciones miembros del Consejo Sami, en total 72 delegados que representan a las organizaciones miembros de Finlandia, Noruega, la Federación de Rusia y Suecia, con 18 delegados de cada país. La Conferencia Sami aprueba los informes económicos y anuales del Consejo Sami de los últimos cuatro años, nombra a los representantes del Consejo Sami y aprueba la declaración y las resoluciones de la Conferencia Sami sobre las cuestiones planteadas en la conferencia. <https://www.saamicouncil.net/en/saami-conferences> (última visita 30-09-2020)

los sami como nación y mantener los derechos culturales, políticos, económicos y sociales del grupo indígena en la legislación de los cuatro Estados. Originariamente, el Consejo Sami fue la voz de los Sami a nivel regional y estatal, pero buena parte de ese papel ha sido tomado por los parlamentos sami (*Sámediggis*) –creados en Noruega en 1989, Suecia, 1993, Finlandia, 1973– que sirven para administrar fondos y para participar en el proceso de adopción de decisiones a nivel nacional. Un órgano supranacional de asociación del grupo indígena es la Conferencia Parlamentaria Sami³⁸. En 2017 culminó el trabajo desarrollado por la propia Conferencia, los parlamentos samis y los gobiernos de Finlandia, Noruega y Suecia cuando se firmó la Convención Nórdica Sami sobre los derechos y la cultura de los indígenas sami³⁹. Los sami rusos, si bien no cuentan con un parlamento nacional que represente sus intereses, participan del Consejo Sami y de la Conferencia Parlamentaria Sami.

3.2.2. Los inuit

De forma paralela, los inuit están organizados con capacidad de representación política –si bien variable– a nivel nacional, regional e internacional.

Es especialmente significativa la situación de los inuit de Groenlandia, cuyo Acta de autogobierno, tras un referéndum celebrado en 2008, fue aprobado por el Parlamento danés y entró en vigor en junio de 2009. En virtud del Acta, el gobierno inuit autónomo adquirió el control sobre el poder judicial, la policía, la administración penitenciaria y una mayor capacidad en el manejo de los asuntos exteriores. El idioma groenlandés se convirtió en el idioma oficial de la isla autónoma. Los groenlandeses son los dueños de todos los recursos naturales en su tierra y en las áreas marinas circundantes⁴⁰.

³⁸ La primera conferencia común de parlamentarios sami se organizó en Jokkmok el 24 de febrero de 2005. La conferencia reiteró la noción de que los sami son un pueblo, cuya unidad no debe ser rota por las fronteras nacionales. La declaración enfatiza, entre otras cosas, la autodeterminación de los sami y el trabajo para lograr un contrato nórdico sami. En Jokkmok se decidió que la conferencia común para los parlamentarios sami se organizara cada tres años. <https://www.saamicouncil.net/en/saami-conferences>

³⁹ <https://www.regjeringen.no/no/tema/urfolk-ogminoriteter/samepolitikk/nordisk-samisk-samarbeid/nordisk-samekonvensjon/id86937/>. (última visita 30-09-2020) Vid. KOIVUROVA, T., “The Draft Nordic Sami Convention: Nations Working Together”, *International Community Law Review* 10 (2008), pp.279-293; FALCH, T., SELLE, P., “The Nordic Sámi Convention and Self-Determination in the Nordic Context”, *Cahiers du CIÉRA*, 16, pp.71-91

⁴⁰ “Groenlandia dice sí a su independencia de Dinamarca”, diario El País, 26 de Noviembre de 2008, en <https://elpais.com/internacional/2008/11/26/actuali>

En virtud del Acta, el gobierno autónomo recibe los ingresos obtenidos de la explotación de los recursos naturales después, sin embargo, de compensar los subsidios que recibe del gobierno danés. La norma reconoce de manera importante que los groenlandeses como pueblo tienen derecho a la autodeterminación y que la decisión sobre la independencia se tomará mediante referéndum sólo en Groenlandia, que la independencia no requerirá un cambio en la Constitución danesa y que un acuerdo en materia de sucesiones debería concluirse con Dinamarca. Este reconocimiento constituye un paso importante que se aleja de la política anterior del gobierno danés de considerar y clasificar a los groenlandeses como un pueblo indígena dentro de Dinamarca⁴¹.

En Canadá, desde 1970, los inuit han negociado cuatro acuerdos integrales de reclamación de tierras con el gobierno federal en Canadá: James Bay and Northern Quebec Agreement y Acuerdos complementarios (JBNQA), que se alcanzaron en 1975 en el norte de Quebec; el Acuerdo final de Inuvialuit, que se alcanzó en 1984 en el Ártico occidental; el Acuerdo sobre reclamaciones de tierras de Nunavut, que se resolvió en 1993 en el Ártico oriental; y el Acuerdo de reclamaciones de tierras inuit de Labrador, que se resolvió en 2003 en el norte de Labrador. Con estos acuerdos, las organizaciones inuit han adquirido altos niveles de autogobierno en las regiones referidas, si bien la cuestión relativa a los derechos sobre los recursos naturales continúa siendo objeto de amplio debate. El territorio de Nunavut es una grandísima región autónoma de Canadá, con el 85% de la población indígena. Su autonomía se extiende a cuestiones como servicios sociales, educación, salud y administración de justicia, pero la cuestión clave es que el gobierno central de Canadá mantiene el control sobre los recursos⁴².

dad/1227654006_850215.html (última visita 30-09-2020)

⁴¹ ALFREDSSON, G., "Human Rights and Indigenous Rights" en *Polar Law Textbook*, ed. N. Loukacheva, Norden 2010, pp.159-160 y KLEIST, M. "Greenland's Self-Government", *Ibid.*, pp.171-198. http://library.arcticportal.org/713/1/Polar_Law_Textbook_NCoM.pdf (última visita 30-09-2020)

⁴² BONESTEEL, S., *Canada's Relationship with Inuit. A History of Policy and Program Development*, Indian and Northern Affairs Canada, Ottawa, 2008.



Mapa de las regiones Nunavut y Nunavik.

Fuente: Canadian Geographic. Indigenous Peoples. Atlas of Canada.
<https://indigenouspeoplesatlasofcanada.ca/article/inuit-nunangat/>

Hasta los años 70 del pasado siglo, Estados Unidos optó por ignorar los derechos de las poblaciones de Alaska (incluidos los inuit). Finalmente, en 1971 se adoptó la *Alaska Native Claims Settlement Act* (en adelante, ANCSA) que no reconoce el derecho a la autodeterminación. Incluso las reclamaciones hechas por los inuit de Alaska ante la entonces creada Comisión de Reclamaciones fueron sumariamente descartadas sobre la base de que la ANCSA supuestamente “extinguió” todas las reclamaciones y títulos de propiedad⁴³. Así, no sería hasta que se descubrió petróleo en la vertiente norte de Alaska cuando los gobiernos federal y estatal se vieron impulsados a discutir y abordar el derecho aborigen y el título de los nativos de Alaska sobre el territorio. La Ley cedió a los nativos de Alaska 44 millones de acres de tierra y 962,5 millones de dólares en compensación por todas

⁴³ Sobre la extinción de los títulos de propiedad indígenas, véase GILBERT, J. *Indigenous Peoples Land Rights under International Law: From Victims to Actors*, Brill, 2007, pp.83-84.

las tierras perdidas. Estos llamados “derechos” se canalizaron a través de doce corporaciones regionales y doscientas comunidades creadas por la ley. La vulnerabilidad de las tierras ancestrales nativas bajo este régimen es obviamente máxima⁴⁴.

A nivel regional e internacional, el Consejo Circumpolar Inuit (CCI) fundado en 1977 por el difunto Eben Hopson de Barrow, Alaska, se ha convertido en una importante organización internacional no gubernamental que representa a aproximadamente 180.000 inuit de Alaska, Canadá, Groenlandia y Chukotka (Rusia). La organización tiene el estatus consultivo II en las Naciones Unidas.⁴⁵ La actividad en el ámbito internacional y en el plano de la toma de decisiones del CCI ha sido particularmente notable hasta el momento actual. M. Byers y J. Baker⁴⁶ destacan el papel del CCI en el logro del Acta de autogobierno inuit en Groenlandia (2008), de su retirada de las Comunidades Europeas (1984), así como en asuntos medioambientales, tal y como la negociación de la Convención de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (2001). En el plano medioambiental, no se puede dejar de mencionar la acción desarrollada por el CCI en cuestiones internacionales de gran trascendencia en el plano del cambio climático. Así, los inuit también se han acercado al grupo de “Pequeños Estados insulares en desarrollo”, que comprende a las pequeñas islas o Estados archipelágicos del Pacífico que se han agrupado llamando la atención sobre los efectos del cambio climático en su propia existencia. La alianza se llama *Many Strong Voices*⁴⁷ y desde 2005 tiende a ejercer su influencia en las negociaciones interestatales de las Conferencias de las Partes del Acuerdo Marco sobre Cambio Climático (1992). A este respecto, la acción conjunta

⁴⁴ SAMBO DOROUGH, D., “Inuit of Alaska: Current Issues”, *Polar Law Textbook*, ed. N. Loukacheva, Norden 2010, p.202.

⁴⁵ <https://www.inuitcircumpolar.com/about-icc/> El estatus de las organizaciones no gubernamentales (ONGs) se apoya en el artículo 71 de la Carta de las Naciones Unidas (CNU) y en la Resolución 1996/31 del Consejo Económico y Social (ECOSOC), que distingue tres tipos de estatus en atención a las competencias y áreas de interés de las ONGs.

⁴⁶ BYERS, M. with BAKER, J., *International Law and the Arctic*, Cambridge, New York, Cambridge University Press, 2013, pp.225-230.

⁴⁷ En el encabezamiento del sitio web de *Many Strong Voices*, su principal patrocinador, señala: “When it comes to climate change, arctic communities and small island states share similar struggles. As they feel the impacts of rising sea levels and deteriorating coastal environments, organizations like Many Strong Voices collaborate, act and innovate to achieve lasting change. Their critical work fills the gap between those affected by adverse climate impacts and the political and business leaders focused on creating big picture solutions”. Sir Richard Branson, <http://www.manystrongvoices.org/news.aspx?id=6110> (última visita 30-09-2020).

de la comunidad inuit en el marco de la protección de derechos humanos a escala regional, en el seno de la Organización de Estados Americanos (OEA), haciendo uso de la Convención Americana de Derechos Humanos, de 1969, ha sido un ejemplo y una inspiración notable no sólo para poblaciones indígenas, sino también para promover la acción conjunta, ante instancias judiciales internas o internacionales en pos del cumplimiento de los objetivos marcados para combatir el cambio climático. Fue Sheila Watt-Cloutier, Presidenta del CCI, en su propio nombre y en el de otros 62 inuits, quien presentó una petición⁴⁸ ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en nombre y por cuenta de todos los inuit de las regiones árticas de Estados Unidos de América y de Canadá, afectados por el impacto del cambio climático en la región. Los demandantes consideraban a Estados Unidos responsable por el incumplimiento de la Declaración Americana de Derechos Humanos y otros instrumentos de protección de los derechos humanos, así como sus obligaciones derivadas del Convenio Marco sobre Cambio Climático de las Naciones Unidas. Aunque la Comisión declaró su incompetencia para entrar en el fondo del asunto en 2006, sin embargo se decidió a investigar la interrelación entre cambio climático y derechos humanos⁴⁹. El 23 de Abril de 2013, el Consejo Athabaskano planteó una petición similar ante la Comisión, en este caso contra Canadá y tratando de que la Comisión declarase que Canadá no protege sus derechos humanos al no regular adecuadamente sus emisiones de carbono negro⁵⁰.

⁴⁸ <http://www.inuitcircumpolar.com/files/uploads/icc-files/FINALPetitionICC.pdf> (última visita 30-09-2020).

⁴⁹ TORRECUDRADA GARCÍA-LOZANO, S., “El cambio climático y los pueblos indígenas” en *El cambio climático en el Derecho Internacional y comunitario*, A. Remiro y Fernández Egea, R. M., eds., Fundación BBVA, Madrid, 2009, pp. 291-312; KOIVUROVA, T., DUYCK, S. AND HEINÄMÄKI, L., “Climate Change and Human Rights” In *Climate Change and the Law*, Erkki J. Hollo, Kati Kulovesi, Michael Mehling (Eds.), *Ius Gentium: Comparative Perspectives on Law and Justice*, vol. 21, Dordrecht: Springer, 2013, pp. 287-325. “Petition to the Inter-American Commission On Human Rights Seeking Relief from Violations Resulting from Global Warming Caused by Acts and Omissions of The United States”. Available at:<http://www.inuitcircumpolar.com/uploads/3/0/5/4/30542564/finalpetitionicc.pdf> (última visita 30-09-2020). SCOPPELLITI, M., *Op. Cit.*

⁵⁰ Arctic Athabaskan Council, AAC, 2013. Petition to the Inter-American Commission on Human Rights Seeking Relief From Violations of the Rights of Arctic Athabaskan Peoples Resulting From Rapid Arctic Warming and Melting Caused By Emissions of Black Carbon By Canada, <http://climatecasechart.com/non-us-case/petition-inter-american-commission-human-rights-seeking-relief-violations-rights-arctic-athabaskan-peoples-resulting-rapid-arctic-warming-melting-caused-emissions/> (última visita 30-09-2020).

3.3. El derecho de libre determinación como derecho de participación en las instancias de gobernabilidad regionales del Ártico

De entre los diversos foros de cooperación existentes en la región ártica, el caso del Consejo Ártico es particularmente peculiar y reseñable, tanto por su propia naturaleza –un foro político de cooperación fundamentalmente medioambiental– como por su gran influencia tanto frente a terceros sujetos como respecto de los propios Estados árticos, sus miembros.

El antecedente del Consejo Ártico, la Estrategia de Protección Medioambiental del Ártico (AEPS en sus siglas en inglés) surge en 1991 a impulso canadiense y finlandés y ya en ese primer esfuerzo de cooperación las comunidades sami e inuit fueron capaces de conseguir que, de forma innovadora respecto de cualquier otro organismo o foro internacionales, las comunidades indígenas más relevantes fueran invitadas a unirse a la AEPS como “participantes permanentes”, concretamente la Conferencia Circumpolar Inuit, el Consejo Sami y la Asociación Rusa de Poblaciones Indígenas del Norte (RAIPON). En las negociaciones conducentes a la creación del nuevo foro de cooperación política, el Consejo Circumpolar Inuit y el Consejo Sami promovieron que la toma de decisiones en el Consejo Ártico fuera por consenso, entendiendo que ello reduciría su desventaja al no tener derecho de voto, como sí lo tienen los miembros de pleno derecho, los ocho Estados árticos. La instauración del voto por consenso, aun no recogido en la Declaración de Ottawa, es consecuente con ésta. Además, en la práctica otorga grandes derechos a las poblaciones indígenas que actúan como participantes permanentes pues éstas pueden ejercer su presión sobre los Estados árticos, forzando el veto en la toma de decisiones, como se puso de manifiesto de forma paradigmática cuando la UE intentó acceder al puesto de observador en el año 2013, y se topó con la oposición de los participantes permanentes, enfadados por el asunto del Reglamento UE 1007/2009 del Parlamento y del Consejo sobre el comercio de productos derivados de la foca⁵¹. El consenso en la práctica significa que los Estados miembros pueden bloquear la adopción de una decisión si no cuenta con la aceptación de sus poblaciones indígenas.

La Declaración de Ottawa de 1996, por la que se crea el Consejo Ártico, en su numeral 1 especifica:

⁵¹ Diario Oficial de la Unión Europea L286/36, 31-10-2009, en <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:286:0036:0039:ES:PDF> (última visita 30-09-2020)

“The Arctic Council is established as a high level forum to: a) provide a means for promoting cooperation, coordination and interaction among the Arctic States, with the involvement of the Arctic indigenous communities and other Arctic inhabitants on common Arctic issues, in particular issues of sustainable development and environmental protection in the Arctic. [...]”

y en su numeral 2, concreta:

“Members of the Arctic Council are: Canada, Denmark, Finland, Iceland, Norway, the Russian Federation, Sweden and the United States of America (the Arctic States). The Inuit Circumpolar Conference, the Saami Council and the Association of Indigenous Minorities of the North, Siberia and the Far East of the Russian Federation are Permanent Participants in the Arctic Council. Permanent participation equally is open to other Arctic organizations of indigenous peoples with majority Arctic indigenous constituency, representing: (a) a single indigenous people resident in more than one Arctic State; or (b) more than one Arctic indigenous people resident in a single Arctic state. The determination that such an organization has met this criterion is to be made by decision of the Council. The number of Permanent Participants should at any time be less than the number of members. The category of Permanent Participation is created to provide for active participation and full consultation with the Arctic indigenous representatives within the Arctic Council”.

En la actualidad, las poblaciones indígenas del Ártico que gozan del estatus de participantes permanentes son 6, cumpliendo los requisitos exigidos en el numeral 2 de la Declaración de Ottawa, citado más arriba:

1. La Asociación Internacional Aleutiana,
2. El Consejo Atabaskano Ártico,
3. El Consejo Internacional Gwich'in,
4. El Consejo Circumpolar Inuit,
5. El Consejo Sami y
6. La Asociación Rusa de las Poblaciones Indígenas del Norte (RAIPON).

Con carácter transnacional, también debe mencionarse de forma separada, aunque como un claro ejemplo del derecho de libre determinación, la Declaración Circumpolar Inuit de Soberanía. En Mayo de 2008, los cinco Estados costeros árticos –Noruega, Federación de Rusia, Estados Unidos, Dinamarca y Canadá– celebraron una reunión histórica en Ilulisat (Groenlandia) de la que saldría la Declaración del mismo nombre en

la que los Estados costeros, ante el interés que el Ártico estaba despertando y ante el hecho de que algunas voces reclamaban para el mismo una regulación a imagen y semejanza de la existente para la Antártida⁵², proclamaron su creencia en que la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 (en adelante, CNUDM) es el principal marco jurídico para regular sus intereses –aunque Estados Unidos no es parte de la citada Convención, la aplica en tanto que derecho consuetudinario–; mantienen, asimismo, que las cuestiones de gobernanza y cooperación regional deberían ser asuntos de la estricta competencia de los Estados árticos, contando, eso sí, con la participación activa de los representantes de las poblaciones indígenas –Participantes Permanentes ante el Consejo Ártico– y esta línea política se ha mantenido hasta el momento actual. A dicha reunión, los Participantes Permanentes no serían invitados y como respuesta a la precitada exclusión, la Declaración Circumpolar de Soberanía Inuit (Abril, 2009) reclama la necesidad de incluir a las poblaciones inuit en futuras negociaciones sobre la región. Es una declaración sobre la soberanía más que de soberanía, en la que se reconoce que los inuit, como cualquier otra población indígena, disfruta de un derecho de libre determinación en su dimensión interna⁵³, si bien su propia referencia a la “so-

⁵² Resolución del Parlamento europeo sobre la gobernanza del Ártico, 6 de Octubre de 2008 en <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+P6-RC-2008-0523+0+DOC+XML+V0//ES> (última visita 30-09-2020). Vid. CONDE PÉREZ, E. “La construcción de la política ártica de la Unión Europea”, LA LEY Unión Europea nº 52, octubre 2017, Nº 52, 31 de oct. de 2017, Editorial Wolters Kluwer, 18p.

⁵³ “*Arctic from time immemorial. From time immemorial, Inuit have been living in the Arctic. Our home in the circumpolar world, Inuit Nunaat, stretches from Greenland to Canada, Alaska and the coastal regions of Chukotka, Russia. Our use and occupation of Arctic lands and waters pre-dates recorded history. Our unique knowledge, experience of the Arctic, and language are the foundation of our way of life and culture. [...]*

1.3 Inuit are a people. *Though Inuit live across a far-reaching circumpolar region, we are united as a single people. Our sense of unity is fostered and celebrated by the Inuit Circumpolar Council (ICC), which represents the Inuit of Denmark/Greenland, Canada, USA and Russia. As a people, we enjoy the rights of all peoples. These include the rights recognized in and by various international instruments and institutions, such as the Charter of the United Nations; the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights; the International Covenant on Civil and Political Rights; the Vienna Declaration and Programme of Action; the Human Rights Council; the Arctic Council; and the Organization of American States.*

1.4 Inuit are an indigenous people. *Inuit are an indigenous people with the rights and responsibilities of all indigenous peoples. These include the rights recognized in and by international legal and political instruments and bodies, such as the recommendations of the UN Permanent Forum on Indigenous Issues, the UN Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples, the 2007 UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (UNDRIP), and others. Central to our rights as a people is the right to self-determination. It is our right to freely determine our political status,*

beranía” hace pensar en la evolución de la noción como algo que evoca la condición de independencia y autoridad absoluta del Estado tanto interna como externamente, pero que ha dado también paso a nuevas formas de gobernanza. Así, para los inuit que viven en los Estados de Rusia, Canadá, Estados Unidos y Dinamarca/Groenlandia, las cuestiones de soberanía y derechos soberanos deben re-examinarse y evaluarse en el contexto de su larga historia de lucha para ganar reconocimiento y respeto como pueblo indígena del Ártico que tiene la derecho a ejercer la autodeterminación sobre sus vidas, territorios, culturas e idiomas⁵⁴.

4. CONCLUSIONES

1. El cambio climático ha sido con diferencia el factor que más ha influido en el hecho de que los dos espacios polares del planeta hayan dejado de ser elementos marginales en las relaciones internacionales para pasar a ser referentes cruciales en la geopolítica internacional. En el caso de la región ártica, a diferencia de lo que ocurre en la Antártida, existen poblaciones indígenas o autóctonas que ven en peligro sus tradicionales formas de vida no sólo por el impacto que el cambio climático está teniendo en el medio y en las especies que

freely pursue our economic, social, cultural and linguistic development, and freely dispose of our natural wealth and resources. States are obligated to respect and promote the realization of our right to self-determination. (See, for example, the International Covenant on Civil and Political Rights [ICCPR], Art. 1.) Our rights as an indigenous people include the following rights recognized in the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (UNDRIP), all of which are relevant to sovereignty and sovereign rights in the Arctic: the right to self-determination, to freely determine our political status and to freely pursue our economic, social and cultural, including linguistic, development (Art. 3); the right to internal autonomy or self-government (Art. 4); the right to recognition, observance and enforcement of treaties, agreements and other constructive arrangements concluded with states (Art. 37); the right to maintain and strengthen our distinct political, legal, economic, social and cultural institutions, while retaining the right to participate fully in the political, economic, social and cultural life of states (Art. 5); the right to participate in decision-making in matters which would affect our rights and to maintain and develop our own indigenous decision-making institutions (Art. 18); the right to own, use, develop and control our lands, territories and resources and the right to ensure that no project affecting our lands, territories or resources will proceed without our free and informed consent (Art. 25-32); the right to peace and security (Art. 7); and the right to conservation and protection of our environment (Art. 29). <https://iccalaska.org/wp-icc/wp-content/uploads/2016/01/Signed-Inuit-Sovereignty-Declaration-11x17.pdf> (última visita 30-09-2020).

⁵⁴ HANNES, G., STEINBERG, P.E., TASCH, J., FABIANO, S.J. and SHIELDS, R., “Contested Sovereignty in a Changing Arctic”, *Annals of the Association of American Geographers* 100, no. 4 (2010): 992-1002.

las habitan, sino también porque estas poblaciones, con sus modos de vida tradicionales, están particularmente unidos al territorio que habitan y sus recursos, de modo que los cambios en los patrones de comportamiento de éstos afectan, necesariamente, a las culturas, identidades y tradiciones de sus pobladores autóctonos, en algunos casos poniéndolas en serio peligro de extinción.

2. El derecho de libre determinación, una norma de *ius cogens* en su aplicación a los pueblos sometidos a alguna forma de dominación, es una de las figuras jurídicas que más ha evolucionado en los últimos tiempos, hasta el punto de que ha pasado a ser interiorizada por la conciencia individual, pasando de ser un derecho (humano) colectivo en su origen a ser, en el momento presente, un derecho que también tiene una dimensión individual muy marcada. En esta interesante evolución, especialmente en el plano de su realización interna, el derecho de libre determinación, por lo que se refiere a las poblaciones indígenas, se presenta como un marco necesario para que los derechos individuales de los miembros del grupo, así como los colectivos que hacen posible la existencia e identidad del propio grupo, se realicen.
3. Las poblaciones indígenas del Ártico, a pesar de arrastrar una larga historia de marginación, colonialismo y exclusión, ostentan, desde el final de la II Guerra Mundial, una posición privilegiada si se compara con el resto de las poblaciones indígenas del mundo. No obstante, la situación del conjunto de las poblaciones indígenas del Ártico no es homogénea, destacando la realización del derecho de libre determinación –a través del ejercicio variado de derechos tanto en el ámbito interno de los Estados en los que residen como a escala transnacional– de la población sami (que vive en Noruega, Suecia, Dinamarca y Rusia) y de la población inuit (Dinamarca, Canadá, Estados Unidos), si bien la experiencia del país donde residen es particularmente determinante.
4. Particularmente relevantes a estos efectos son la existencia de órganos de representación de la población indígena, con derecho de consulta previa respecto de las decisiones que les afecten; la organización de estas poblaciones a escala transnacional, con participaciones notables en el proceso de toma de decisiones y de consultas en aspectos cruciales para la Humanidad, como es el cambio climático.
5. El Consejo Ártico, como principal foro de cooperación regional, es un paradigma al ser el único foro mundial en el que las poblaciones

indígenas de los países árticos adquieren la condición de Participantes Permanentes lo que, en la práctica, les otorga una influencia notable en la toma de decisiones del foro, marcando un ejemplo paradigmático para poblaciones indígenas de otras latitudes.