

Gobernanza y Paradiplomacia en el Ártico canadiense: el caso del Consejo Circumpolar Inuit

Jorge Virchez¹

Laurentian University

Roberto Zepeda²

Centro de Investigaciones Sobre América del Norte (CISAN-UNAM)

Alfonso Marquina-Márquez³

Universidad de Jaén, GIESA-Universidad de Granada

Resumen:

Este artículo analiza las formas de gobernanza y paradiplomacia en el Ártico canadiense con el objetivo de determinar el rol que ocupa en estos procesos la comunidad Inuit. El análisis se hace desde dos perspectivas. Primero, observando los mecanismos de gobernanza en la región circumpolar a través del Consejo del Artico, y segundo, analizando la paradiplomacia de los Inuit, a través del Consejo Circumpolar Inuit (ICC).⁴ Se exploran las acciones internacionales del ICC para promover su identidad y prácticas culturales, pero también para defender sus intereses económicos como pueblo originario del mundo circumpolar. Se analiza la fragmentación del Estado-nación, y el surgimiento de actores no-estatales que le disputan la supremacía en las relaciones internacionales, llevando a nuevas formas de gobernanza. En Canadá, grupos autóctonos como los Inuit, a través del Consejo Circumpolar Inuit, han recobrado poder e influencia, creando nuevas formas de gobernanza.

Palabras clave: *Gobernanza, paradiplomacia cultural, Consejo del Ártico, Consejo Circumpolar Inuit.*

¹ Associate Professor. Laurentian University. Sudbury, Ontario, Canadá.

² Investigador de tiempo completo del Centro de Investigaciones Sobre América del Norte (CISAN-UNAM).

³ Profesor Investigador, Universidad de Jaén, GIESA-Universidad de Granada, España.

⁴ Inuit Circumpolar Council.

Abstract:

This article analyzes the forms of governance and paradiplomacy in the Canadian Arctic in order to determine the role of the Inuit community in these processes. The analysis is conducted from two perspectives. First, observing the governance mechanisms in the circumpolar region through the Arctic Council, and second, analyzing the paradiplomacy of the Inuit in Canada, through the Inuit Circumpolar Council (ICC). The international activities of the ICC to promote its identity and cultural practices but also to defend its economic interests as original people of the circumpolar world are explored. This article analyzes the fragmentation of the nation-state, and the emergence of non-state actors who dispute the supremacy in international relations, leading to new forms of governance. In Canada, indigenous groups such as the Inuit, through the Inuit Circumpolar Council, have regained power and influence, creating new forms of governance.

Keywords: *Governance, cultural paradiplomacy, Arctic Council, Inuit Circumpolar Conference.*

Introducción

En este artículo se aborda una tendencia contemporánea que cada vez cobra más relevancia tanto en el ámbito doméstico e internacional: la creciente participación de una variedad de actores no-estatales en la toma de decisiones y formulación de políticas públicas para defender sus intereses en los entornos regionales, por medio de organizaciones transfronterizas. Diversos estudios se han referido a las actividades internacionales de actores subnacionales, grupos indígenas, organizaciones profesionales, entre otros, aludiendo a las mismas como manifestaciones de paradiplomacia, lo cual se traduce en que actores no-estatales se convierten en polos de la gobernanza contemporánea (Aldecoa y Keating, 1999; Lecours, 2008; Shadian, 2016).

En este contexto, es pertinente analizar el caso de los pueblos originarios de Canadá, en particular los Inuit. En Canadá, predominan las actividades internacionales de actores no-estatales y gobiernos subnacionales; varios factores podrían explicar esta situación. En primer término, Canadá cuenta con un sistema político democrático parlamentario, caracterizado por un sistema federal de gobierno, al mismo tiempo es un país bilingüe, multicultural y multinacional; es decir, un país diverso y heterogéneo lo cual conduce a que cada provincia y cada grupo minoritario promueva su identidad cultural y pugne por sus intereses en un sistema federal y democrático.

Aunado a lo anterior, a los pueblos originarios de Canadá (Primeras naciones, Métis, Inuits) se les han reconocido sus derechos culturales, lingüísticos y territoriales como pueblos originarios. Estos grupos enfrentan retos ancestrales por lo que se organizan para defender sus intereses (Marquina-Márquez y Virchez, 2014).⁵ Desde fina-

⁵ Las poblaciones indígenas, como individuos bajo tutela estatal, carecieron de los derechos políticos más básicos y tuvieron poca capacidad para influir en el curso de los acontecimientos sociales, económicos, políticos y culturales. Por ejemplo, hasta la década de 1960, las poblaciones indígenas en Canadá no tenían derecho a votar en las elecciones a nivel nacional y provincial.

les de la década de los 1970s, derivado de una serie de leyes domésticas y acuerdos internacionales, los pueblos originarios cuentan con una serie de derechos que les han permitido realizar ciertas políticas, tanto en el ámbito nacional e internacional, para preservar su identidad cultural y proteger su relación con el medio ambiente.

Este artículo se enfoca en las actividades internacionales, conocidas como paradiplomacia, de los Inuit de Canadá y de otras regiones del Ártico a través de esquemas de cooperación internacional que se han concretado como el Consejo Circumpolar Inuit (ICC). Se argumenta que en la región del Ártico prevalece una gobernanza de diversas formas, combinada con una paradiplomacia predominantemente cultural, lo que ha permitido a grupos autóctonos como los Inuit preservar su identidad cultural y promover sus intereses. Lo anterior lo han logrado a través del ICC, una organización no gubernamental de índole internacional que forma parte de los participantes permanentes del Consejo del Ártico. En la primera sección, analizamos el concepto de gobernanza; posteriormente nos concentramos en las características de la paradiplomacia cultural. Finalmente, veremos el caso de los Inuit y de la paradiplomacia del ICC en la región del Ártico.

Gobernanza

Desde finales del siglo XX, la globalización y las transformaciones políticas, tendientes hacia una gobernanza global, han generado desafíos inéditos que rebasan la capacidad de gestión del Estado-nación, por lo que surgen nuevos espacios de acción y toma de decisiones. En este contexto, una serie de actores subnacionales han emergido como actores relevantes de la gobernanza global y regional.

Diversos autores se han referido a la fragmentación del poder del Estado-nación, y al surgimiento de nuevos actores en el sistema internacional (Rosenau 2002, 2006; Scholte, 2005). Esta fragmentación del poder de los Esta-

dos-nación se ha trasladado hacia el exterior, hacia organismos internacionales, pero también hacia dentro, hacia actores locales como los gobiernos subnacionales y otros grupos organizados como las asociaciones profesionales, ONGs, sindicatos, grupos indígenas, y otro tipo de actores, cuya capacidad de organización va más allá de las fronteras nacionales.

Estos procesos se han acrecentado en un contexto internacional caracterizado por la globalización económica y la descentralización como un mecanismo que transfiere mayor representación a los actores locales y grupos autóctonos. En este contexto se puede ubicar la intensificación de las actividades internacionales de algunos grupos organizados en Canadá como los pueblos originarios, que han desplegado acciones que contribuyen a la gobernanza en regiones que trascienden las fronteras nacionales.

La gobernanza se entiende como la participación de diversos actores en la formulación y negociación de acuerdos y políticas públicas. La gobernanza va más allá del gobierno e incluye a actores organizados de la sociedad, organizaciones no gubernamentales, empresas transnacionales, entre otros. Destacan también los grupos autóctonos y originarios que se constituyen en actores importantes en la gobernanza regional y transnacional.

De acuerdo a Bevir (2012), la gobernanza se refiere a todos los procesos de gobernar, implementados por el gobierno, el mercado, o por grupos como una familia, tribu, organizaciones formales e informales, mediante leyes, normas, y relaciones de poder. Para comprender la gobernanza se requiere que observemos al sistema internacional como una serie de redes multinivel con una diversidad de actores, más que como organizaciones jerárquicas. En el proceso de gobernanza, las redes de actores pueden gobernar, coordinarse y tomar decisiones. La gobernanza recurre a nuevas estrategias de gobernar que trascienden jurisdicciones, y niveles de gobierno, movilizándolo a una variedad de grupos de interés (Bevir, 2012).

Un elemento consustancial a la gobernanza lo constituye la paradiplomacia, ya que esta última comprende

las actividades internacionales que realizan actores sub-nacionales y no-estatales, disputando la exclusividad a los Estados-nación en las relaciones internacionales, llevando a la consolidación de la gobernanza como el paradigma que explica de manera puntual el sistema internacional.

Paradiplomacia

La paradiplomacia se refiere a las actividades internacionales de los gobiernos no-centrales, y de actores no-estatales para promover sus intereses. En la categoría de actores no-estatales se incluyen organizaciones no gubernamentales –nacionales e internacionales-, grupos de interés, asociaciones, entre otros. Asimismo, la paradiplomacia se refiere a la participación o involucramiento de las unidades constituyentes (regiones) de los estados nacionales en asuntos internacionales. Las actividades internacionales de tales actores son diversas: establecen misiones comerciales y culturales en el extranjero; firman tratados y acuerdos con actores internacionales estatales y no-estatales; participan en redes internacionales de cooperación regional, y en ocasiones cuestionan la política exterior oficial de sus gobiernos centrales por medio de discursos o acciones (Kuznetsov, 2014: 3-4).

Por otra parte, diversos autores (Lecours, 2002; Coronago, 1999; Shadian, 2016; Heininen, 2016) destacan el aspecto cultural en la paradiplomacia. De acuerdo a Lecours (2002), las preferencias de la paradiplomacia también pueden perseguir el aspecto cultural en la definición de intereses. De hecho, la defensa y promoción cultural tienden a ser los temas más importantes porque son fundamentales para su fuerza subyacente, el nacionalismo. La paradiplomacia extiende las luchas domésticas de los movimientos nacionalistas por la preservación cultural en la política internacional.

Considerando lo anterior, es evidente que en las motivaciones de las relaciones paradiplomáticas, hay un componente cultural y de identidad de los grupos y actores

que las ponen en práctica. Por otra parte, es pertinente subrayar que la paradiplomacia no involucra únicamente a gobiernos subnacionales, sino también a actores no-estatales como las organizaciones no gubernamentales de diversa índole; en esta apreciación coinciden Shadian (2016) y Heininen (2016), quienes la describen como las acciones internacionales de organizaciones internacionales, refiriéndose al ICC en la región del Ártico.

Jessica Shadian (citada por Ackrén, 2014) se refiere a la paradiplomacia cultural de los indígenas en el Ártico, en especial de los Inuit por medio del ICC. Advierte que el involucramiento de las comunidades Inuit en actividades diplomáticas se remonta a los primeros encuentros entre estas comunidades indígenas y los primeros exploradores europeos, pescadores y balleneros. Además, esta autora se enfoca en el surgimiento del internacionalismo indígena en la década de los 1970s, la cual marcó el inicio de una nueva era de la diplomacia Inuit, que se puso en práctica a través de una serie de disputas sobre la extracción de petróleo y gas en Alaska y Canadá (Ackrén, 2014: 46).

Las siguientes secciones analizan la región del Ártico y la gobernanza de esta región. Se contextualiza la composición del Consejo del Ártico; se examina el rol del Consejo Circumpolar Inuit (ICC) en la estructura de este Consejo, y las actividades paradiplomáticas del ICC en la región.

El Ártico

No existe una unidad política reconocida como “El Ártico”, aun desde la perspectiva de los Estados-nación de la región: Finlandia, Suecia, Noruega, Dinamarca (Groenlandia), Islandia, la Federación de Rusia, Canadá y los Estados Unidos (Alaska). El Ártico puede ser mejor percibido como una región periférica desde el punto de vista de los Estados-nación de la región (Bone, 2003). Previo al surgimiento de la cooperación internacional entre los Estados de la región, era imposible identificar al Ártico como una sola región político-legal. Fue la adopción en 1991 de la

Estrategia de Protección Ambiental para el Ártico (AEPS por sus siglas en inglés) por parte de los ocho Estados del Ártico y el desarrollo de políticas ambientales para hacerle frente a los problemas ambientales prioritarios, lo que marcó el surgimiento gradual del Ártico como un lugar distintivo para la política y el derecho internacionales (Koi-vurova, 2012).

El Ártico consiste principalmente en segmentos de Estados-nación, cuyos centros políticos de gravedad se encuentran, en su mayoría, más hacia el sur; esta observación nos presenta el problema de determinar qué regiones específicas de estos Estados deben incluirse en una región denominada como el Ártico o el Norte circumpolar (Young y Einansson 2004, citados por Bone, 2017).

FIGURA 1. LOS LÍMITES GEOGRÁFICOS DEL ÁRTICO.



Fuente: Tomada de Bone, Robert (2017), "The Changing Circumpolar World for Canada, Quebec, Nunavik, and the Arctic Council", *American Review of Canadian Studies*, 47(2): 162-175.

Para Koivurova (2012), el Ártico es simplemente una extensión de diversos sistemas políticos, económicos y ambientales existentes. El actual sistema de gobernanza global (político-legal) es multifacético, comprendiendo niveles globales, regionales, nacionales y subnacionales, incluyendo el Ártico. Los principales factores de cambio -la globalización económica, el cambio climático y otras cuestiones- tienen claros impactos en la región. Los cambios de largo plazo en los precios mundiales de los minerales o del petróleo tienen impactos directos en la región del Ártico (Koivurova, 2012).

El Consejo del Ártico

El Consejo del Ártico, creado en 1996, es un foro intergubernamental de alto nivel que promueve la cooperación, coordinación, y la interacción entre los estados del Ártico y los pueblos indígenas, así como otras partes interesadas, enfocándose en dos áreas temáticas: desarrollo sustentable en el Ártico y la protección y estudio del frágil ecosistema Ártico. El Consejo del Ártico es poco comprendido y promocionado; aunque éste no puede decretar legislación vinculante (excepto entre los estados miembros) o discutir temas de seguridad militar, estas supuestas “debilidades” en realidad le han ayudado a forjar consensos en otras áreas temáticas importantes (Charron, 2012), como por ejemplo en el medio ambiente y los recursos naturales, y la identidad cultural.

El Consejo del Ártico está compuesto por ocho miembros permanentes, éstos son: Canadá, Dinamarca (incluyendo Groenlandia y las Islas Faroe), Finlandia, Islandia (no tiene comunidades indígenas), Noruega, Rusia, Suecia y Estados Unidos. Además, incluye seis organizaciones internacionales permanentes que representan a los pueblos indígenas del Ártico. Los temas más importantes dentro del Consejo del Ártico están relacionados con el cambio climático, el medio ambiente, y la biodiversidad. La organización funciona como un foro para los Estados y nacio-

nes del Ártico circumpolar (Ackren, 2014: 52). El Ártico puede ser visto como un ejemplo de cómo Estados centralizados están interactuando para crear un nuevo tipo de dialogo internacional, donde el Consejo del Ártico está tomando un rol de liderazgo tanto con miembros estatales como no-estatales para cooperar y diseñar la formulación de políticas públicas en el ámbito internacional (Ackren, 2014).

El Consejo del Ártico se creó en 1996 mediante la Declaración de Ottawa. El mandato del Consejo extendió una declaración previa de cooperación enfocada en la protección del medio ambiente en el Ártico firmada en 1991. La estrategia de protección ambiental del Ártico, una iniciativa finlandesa con participación canadiense, estableció cuatro grupos de trabajo ambientales y una fuerza especial sobre desarrollo sustentable. Los ocho Estados del Ártico, los observadores⁶ y los grupos indígenas del Ártico enviaron expertos para ayudar a los grupos de trabajo con sus estudios y proyectos (Charron, 2012).

En la década de 1990, el Ártico, en particular el Océano Ártico, fue reconocido como un eje ambiental para los retos ambientales globales, y un contenedor de contaminantes de largo alcance, así como un área objetivo del rápido cambio climático. Debido a esto, los Estados del Ártico decidieron fomentar la cooperación internacional para la protección del medio ambiente, y solicitar tratados

⁶ En el Consejo del Ártico, tienen el estatus de observadores los siguientes países: Alemania, Francia, Reino Unido, España, Países Bajos, Polonia y de reciente incorporación en 2013, China, Corea, India, Italia, Japón y Singapur. La Unión Europea ha presentado su candidatura como País Observador. Además de los países observadores indicados, son observadores del Consejo del Artico las siguientes Organizaciones Interparlamentarias e intergubernamentales y Organizaciones no gubernamentales: International Artic Science Committee (IASC), Northern Council of Ministries (ACM), European Council (EC), Northern Forum (NF), University of Artic (UA), Conference of Parliamentarian Artic Representatives (CPAR), Nordic Environment Finance Corporation (NEFC), Association of the word Reindeer Herders (AWRH), International Artic Social Sciences Association (IASS), United Nations Environment Program (UNEP), Standing Committee of Parliamentarians of the Arctic Region (SCPAR).

internacionales sólidos relacionados con el medio ambiente y firmar acuerdos para prevenir la contaminación y pugnar por un mejor manejo industrial para minimizar riesgos ambientales (Heininen, 2016).

Se elaboraron recomendaciones y reportes científicos sobre diversos temas ambientales del Ártico, incluyendo temas globales como el impacto de la contaminación en los frágiles ecosistemas del Ártico, así como estudios más enfocados en temas específicos en algunos países, como los impactos de los desechos nucleares en el Ártico de Rusia (Charron, 2012).

En la Declaración de Ottawa (1996) se establece entre otras cosas que los Estados del Ártico reafirman su compromiso con el desarrollo sustentable en el Ártico, para la protección del medio ambiente del Ártico. En décadas recientes, los Estados del Ártico y los pueblos indígenas han transformado la política de confrontación de la Guerra Fría en una cooperación significativa, mediante la adopción de una política de protección ambiental como la principal plataforma para la cooperación funcional, manifestada en la Estrategia de Protección Ambiental para el Ártico (Heininen, 2016).

De esta manera, el Ártico es una región con una red cada vez más densa de diversos actores (transnacionales): los pueblos indígenas enfatizan de manera enérgica su identidad cultural y política; los gobiernos subnacionales a cargo del desarrollo regional buscan colaboración tanto dentro como fuera de las fronteras nacionales, por ejemplo, a través de la paradiplomacia; las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) con sus preocupaciones y ambiciones de influir en el discurso; comunidades académicas que producen conocimiento y, de esa manera, forman nuestra comprensión de la región. Más recientemente, ha habido también una tendencia hacia la reconceptualización de la soberanía, con el argumento de que la agenda del Ártico ya no es sólo sobre relaciones interestatales y

actividades económicas, sino también sobre la comprensión del potencial basado en el conocimiento tradicional de los pueblos indígenas para implementar el uso sustentable de los recursos (Ibid, 2016).

La estructura del Consejo del Ártico tiene un carácter tripartito, es decir, está integrado por tres distintos grupos; los Estados Miembros, los Participantes Permanentes y los Observadores. Cada uno de estos grupos constitutivos tiene un rol representativo distintivo dentro del consejo y contribuye con una visión específica del Ártico. Todos los grupos se esfuerzan en articular las aspiraciones y preocupaciones de sus representados. A través del trabajo coordinado, buscan darle forma a la diversidad de prioridades y perspectivas que existen dentro de la región circumpolar vista como un todo (Nord, 2016).

Los Estados miembros son ocho: Canadá, Estados Unidos, Islandia, Dinamarca, Noruega, Suecia, Finlandia y la Federación de Rusia (ver tabla 1). Estos “Ocho Árticos” tienen representación dentro del consejo debido a que tienen cierto grado de jurisdicción soberana dentro de la región del Ártico y como resultado de haber firmado la Declaración de Ottawa. Estos países están representados en la mesa por funcionarios gubernamentales, los cuales se esfuerzan en articular sus visiones generales de la región desde su punto de vista nacional. Aunque difieren en tamaño, influencia y grado de interés en los asuntos del Ártico, a cada uno de los ocho Estados Miembros tiene el mismo nivel en cuanto a opinión y representación en el consejo (Nord, 2016).⁷

⁷ Es probable que el número de Estados miembros del Consejo del Ártico se mantenga estable en los próximos años, aunque es factible la adhesión de Groenlandia a sus filas, en caso de que este último decida ser totalmente independiente de Dinamarca en el futuro cercano. Sobre lo anterior, véase: Douglas C. Nord (2016), *The Changing Arctic: Creating a Framework for Consensus Building and Governance within the Arctic Council*, Houndmills Basingstoke, UK: Palgrave Mcmillan.

TABLA 1.- ESTADOS MIEMBROS DEL CONSEJO DEL ÁRTICO
(EN ORDEN DE OCUPACIÓN DE LA PRESIDENCIA)

País	Periodo	
Canadá	1996-1998	2013-2015
Estados Unidos	1998-2000	2015-2017
Finlandia	2000-2002	
Islandia	2002-2004	
Federacion de Rusia	2004-2006	
Noruega	2006-2009	
Dinamarca (por parte de Groenlandia y las Islas Faroe)	2009-2011	
Suecia	2011-2013	

Fuente: preparado por los autores con información de Nord, 2016.

Al tiempo que representan intereses y perspectivas específicas nacionales, los Estados Miembros se han esforzado a lo largo de los años en articular una visión común del Ártico, misma que subraye la cooperación y la colaboración en la región circumpolar. Considerando esta visión, los miembros llevan a cabo sus deliberaciones y establecen sus decisiones sobre la base del consenso (Ibid, 2016).

El segundo grupo de miembros del Consejo del Ártico se compone de los Participantes Permanentes; su trabajo consiste en representar a los diversos pueblos indígenas de la región del Ártico. Actualmente están representados por seis organizaciones: El Consejo Ártico Athabaskan (AAC), la Asociación Internacional Aleut (AIA), El Consejo Internacional Gwich'in (GCI); el Consejo Circumpolar Inuit (ICC); la Asociación Rusa de Pueblos Indígenas del Norte (RAIPON); y el Consejo Saami (SC). (Ver tabla 2).

Al igual que los ocho Estados Miembros, estas organizaciones indígenas varían en tamaño, recursos e influencia dentro de sus propias sociedades y regiones. Sin embargo, colectivamente, éstas buscan articular las diversas preocupaciones y perspectivas indígenas que no están plenamente representadas por los gobiernos nacionales de

los Estados del Ártico. De acuerdo con la Declaración de Ottawa, los Participantes Permanentes tienen derecho a la “participación activa” y a la “consulta” en los procedimientos de la organización.

Sin embargo, carecen de votos individuales como sucede con los Estados miembros. Esto crea un cierto grado de estatus de segunda categoría para los Participantes Permanentes y ha dado lugar a que estos grupos, en ocasiones, se sientan “marginados” dentro del Consejo. En la práctica, sin embargo, la mayoría de los Estados Miembros consultan regularmente a los grupos indígenas de su región sobre la mayoría de los temas relevantes y buscan conocer sus opiniones y consentimiento antes de tomar sus propias decisiones. En este sentido, los Participantes Permanentes pueden ejercer “vetos informales”, aunque no voten dentro del Consejo.⁸

Para Charron (2012), a los grupos indígenas se les otorgó una membresía privilegiada para asegurar que sus voces se incluyeran en las deliberaciones del Consejo. Como resultado, el Consejo del Ártico tiene varios niveles de membresía --una práctica desarrollada en la estrategia de protección ambiental--. Los ocho Estados miembros, los cuales también eran miembros de la estrategia de protección ambiental del Ártico, son los que tienen el privilegio del voto y la capacidad para determinar políticas públicas y tomar decisiones relacionadas con proyectos. Para esta autora, el estatus de “participantes permanentes” otorgado a los grupos indígenas en el Consejo del Ártico, en realidad representa un rol más relevante del que usualmente se les otorga a estos grupos en reuniones de Naciones Unidas y otros foros multilaterales.

⁸ Esto se vio recientemente cuando la solicitud de admisión de la Unión Europea como observador del Consejo del Ártico se pospuso en las reuniones ministeriales de Kiruna e Iqaluit, en parte como resultado de una oposición sustancial de los participantes permanentes (McGwin 2015, citado por Nord, 2016).

TABLA 2. PARTICIPANTES PERMANENTES DEL CONSEJO DEL ÁRTICO

Participantes	Siglas en inglés
El Consejo Ártico Athabaskan	(AAC)
La Asociación Internacional Aleut	(AIA)
El Consejo Internacional Gwich'in	(GCI)
El Consejo Circumpolar Inuit	(ICC)
La Asociación Rusa de Pueblos Indígenas del Norte	(RAIPON)
El Consejo Saami	(SC)

Fuente: preparado por los autores con información de Nord, 2016.

Como podemos ver en el tabla 2, existen seis organizaciones transnacionales indígenas que funcionan como participantes permanentes del Consejo del Ártico. Cada una, tiene sus representantes a nivel nacional en los países y regiones donde habitan.⁹ En este artículo, nos enfocamos en el Consejo Circumpolar Inuit (ICC), integrado por la población Inuit que habita en cuatro distintos países de la región circumpolar del Ártico.

Los inuit

Los pueblos originarios de Canadá son diversos, pero podemos distinguir tres grupos principales. La Constitución canadiense reconoce bajo la categoría general de "Pueblos aborígenes" (Sección 35, Acta Constitucional, 1982) a indios, inuit y métis (Dennis, 2005: 126).¹⁰

⁹ Por ejemplo, el ICC tiene consejos nacionales en Canadá, Alaska, Groenlandia y Chukotka.

¹⁰ Estos tres grupos constituyen los pueblos que habitaban el territorio de Canadá antes de la llegada de los europeos. Respecto a la categoría de indios, estos grupos prefieren que se les denomine con el término de "Primeras Naciones", ya que consideran que "Indios" es un término ofensivo. Los Métis son los mestizos; grupo constituido por personas de ascendencia tanto indígena como europea, resultado de la unión de estos grupos.

Los Inuit son el pueblo del Ártico, del norte polar, desde Alaska hasta el norte de Rusia y Siberia; representan una comunidad indígena que habita en diversas regiones del Ártico, como Nunavut (Canadá), Alaska (Estados Unidos), Groenlandia (Dinamarca) y Chukotka (Rusia); han habitado en estas regiones del Artico por miles de años, mostrando gran capacidad de adaptación.¹¹

El territorio de Nunavut fue constituido formalmente en el año de 1999, como resultado del proceso de descentralización que caracteriza a Canadá desde hace varias décadas. El gobierno canadiense constituyó el territorio de Nunavut en la zona habitada por los Inuit en una amplia región de los Territorios del Noroeste (Frank, 2008). Los Inuit dependen principalmente de los recursos del océano; por ejemplo, de la pesca y de la caza de focas, morsas y ballenas; son probablemente quienes han sufrido una mayor interferencia en su estilo tradicional de vida debido a la minería, los proyectos hidroeléctricos y la extracción de petróleo en sus territorios (Frank, 2008). Las comunidades Inuit en Canadá, especialmente en Nunavut, enfrentan serios problemas, entre ellos las altas tasas de suicidio, que superan el promedio nacional en Canadá (Petrasek, 2013, 2015). Asimismo, estos problemas son comunes entre los otros pueblos originarios de Canadá como las Primeras Naciones (Marquina-Márquez y Virchez, 2015).¹²

El Consejo Circumpolar Inuit (ICC)

De acuerdo a Jessica Shadian, la participación de las comunidades Inuit en actividades paradiplomáticas, está

¹¹ Inuit Nunangat es la patria de los Inuit de Canadá. Se compone de cuatro regiones Inuit, a saber: Nunatsiavut (costa norte de Labrador), Nunavik (norte de Quebec), el territorio de Nunavut y la región Inuvialuit (Territorios del Noroeste). Estas regiones comprenden en conjunto la zona tradicionalmente ocupada por los inuit en Canadá.

¹² Para un análisis más detallado sobre las altas tasas de suicidio en las Primeras Naciones de Canadá, véase: Marquina Márquez, Alfonso, y Jorge Virchez González (2015). *Resiliencia, Subjetividad y Salud Mental en una Reserva Indígena Canadiense*, Zapopan, México: Ave Editorial.

vinculada y al mismo tiempo se circunscribe en el contexto del surgimiento del internacionalismo indígena de la década de los 1970s, en la cual inició una nueva era en la paradiplomacia Inuit, a través de una serie de disputas entre Canadá y el estado de Alaska, sobre la extracción de petróleo y gas.

Refiriéndose al caso de los Inuit, Morin y Saladin d'Anglure (2003) destacan que "los grupos indígenas se dieron cuenta de la necesidad de unirse y trascender las fronteras de los Estados nacionales que los dividían, mediante la creación de organizaciones transnacionales" si querían garantizar su supervivencia. Para estos autores, las redes indígenas transnacionales se han constituido "para defender sus diferentes intereses y hacer reconocer sus especificidades". En otras palabras, "la transnacionalidad indígena se ha convertido en un instrumento político cuya fuerza de presión puede ejercerse a varios niveles"; además, estas redes "se han convertido en interlocutoras privilegiadas para las instituciones internacionales que definen sus nuevos derechos" (Morin y Saladin d'Anglure, 2003: 244).

Con el objetivo de reclamar el control del desarrollo de los recursos en el Ártico, los Inuit de diversas comunidades unieron fuerzas para defender sus derechos colectivos en plataformas nacionales, regionales, y globales. Lo anterior derivó en el establecimiento del Consejo Circumpolar Inuit (ICC). El ICC ha sido notoriamente exitoso, observa Shadian (2015), en lo concerniente a su habilidad para representar y negociar las plataformas de política pública de los Inuit, en especial en temas como autodeterminación cultural y administración de recursos en los niveles nacional, regional, internacional y transnacional a través de la participación permanente en el Consejo del Ártico, y en la representación en las negociaciones de Naciones Unidas, así como forjando solidaridades entre las comunidades Inuit (Dittmer y McConnell, 2015; Shadian, 2015).

Para Abele y Rodon (2009: 126), el ICC ha trabajado para promover y participar en la reconfiguración del Ártico como una región política coherente, para fomentar

la cooperación internacional en una zona estratégica, así como desarrollar y abogar por una estrategia ambiental panártica, apoyar una descolonización no-amenazante del Ártico, y establecer al pueblo Inuit como actor internacional. De acuerdo a estos autores, diversos factores como la presión del desarrollo petrolero, el deseo de autogobierno y la supervivencia cultural fueron temas que compartía la mayoría de los Inuit que viven en los Estados-nación de la región circumpolar. En particular, vieron que la protección de la viabilidad del ecosistema septentrional no podía abordarse adecuadamente dentro de cada Estado-nación (Abele y Rodon, 2009).

El Consejo Circumpolar Inuit (ICC) se fundó en 1977. Esta organización representa aproximadamente 160,000 personas de origen Inuit que habitan en la región circumpolar. El ICC utiliza de manera efectiva al sistema estatal de relaciones internacionales entre Estados, y forma parte de procesos políticos internacionales; sin embargo, continúa siendo un actor no-estatal, cuyas prácticas paradiplomáticas se argumentan en las concepciones particulares de los Inuit sobre la tierra, el agua y los recursos naturales, el conocimiento y la historia. El establecimiento de soberanías alternativas requiere de nuevas estructuras de gobernanza dentro y fuera del Ártico (Shadian, 2016).

El órgano directivo del ICC es la Asamblea General, integrada por delegaciones de Groenlandia, Canadá, Alaska y Rusia. El ICC es dirigido por un presidente y un consejo ejecutivo, los cuales se renuevan en las Asambleas Generales que se llevan a cabo cada cuatro años (Ackrén, 2014). En estas Asambleas Generales, los delegados de cada una de las unidades subnacionales de la región circumpolar eligen nuevo presidente y consejo ejecutivo de esta organización; asimismo, en estas asambleas se desarrollan políticas públicas y se adoptan resoluciones que sirven como guía a las actividades de la organización en el período por venir (ICC Canada, 2016).

El ICC proporciona a los Inuit, que habitan en distintos países de la región circumpolar del Ártico:

Un centro de reunión para debatir problemas comunes, presionar a favor de la representación Inuit en la planificación del desarrollo económico y promover la conservación del medio ambiente (Frank, 2008: 96).

De esta manera, el ICC puede considerarse como una organización transnacional que está integrada por diversas organizaciones nacionales, representantes del ICC, y de un consejo multilateral (Wilson, 2007).

Entre 1986 y 1992, el ICC Canadá proporcionó la mayoría de las contribuciones para los gastos de la organización. Este periodo coincidió con la elección de la presidenta canadiense del ICC y el traslado de la oficina de Groenlandia a Canadá. Durante el liderazgo canadiense del ICC, esta organización dependió en gran medida del financiamiento del gobierno canadiense. En este contexto, el ICC se convirtió en un instrumento de la política exterior de Canadá y en un factor de consolidación de la soberanía canadiense sobre el Ártico (Morín y d'Anglure, 2003).

A pesar de su presupuesto limitado, esta organización ha desarrollado y fortalecido su estructura interna y además ha instaurado vínculos importantes en la comunidad internacional. Por ejemplo, formó grupos de trabajo en diversas áreas de políticas públicas que son relevantes para sus miembros y consistentes con sus objetivos políticos: caza de ballenas, educación, lengua y cultura, ciencia y conocimiento tradicional, y medio ambiente. En el ámbito internacional, el ICC recibió estatus de ONG en 1983 en el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, y para mediados de la década de los 1980s, se convirtió en miembro activo del Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas de Naciones Unidas. En este grupo de trabajo, el ICC desempeñó un rol importante en la elaboración de la Declaración Universal sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (Wilson, 2007). Otro ejemplo similar es el Acuerdo de Estocolmo de 2001 sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (Shadian, 2010, citada por Ackrén, 2014).

La presidenta del ICC en Canadá, Nancy Karetak-Lindell, una de los cuatro presidentes que conforman el lide-

razgo del ICC, reconoce que “los Inuit pueden tener una población relativamente reducida – en un sentido global, pero nuestra patria es grande y nuestra voz colectiva es fuerte a través de un lenguaje y una cultura” (Karetak-Lindell, 2016). De esta manera, el ICC ha incidido de manera relevante en la nueva reconfiguración política del Ártico y participa activamente en la nueva gobernanza de esta región.

En 2009, el ICC publicó una declaración sobre la soberanía Inuit, la cual establece:

La conducción de relaciones internacionales en el Ártico y la resolución de controversias internacionales en el Ártico no son competencia única de los Estados del Ártico o de otros Estados; también están dentro del ámbito de los pueblos indígenas del Ártico. El desarrollo de instituciones internacionales en el Ártico, tales como sistemas de gobernanza multinivel y organizaciones de pueblos indígenas, debe trascender las agendas de los Estados del Ártico sobre soberanía y derechos soberanos y el monopolio tradicional reclamado por los Estados en el área de asuntos exteriores (ICC, 2009, citado por Shadian, 2013).

No obstante, podemos observar que en la agenda del ICC no se contempla la separación o secesión. A diferencia de otras regiones como Quebec, Cataluña, El País Vasco y Escocia, que han adoptado formas de paradiplomacia, que asumen formas de separación o secesión, las relaciones de paradiplomacia de los Inuit proponen forjar nuevas formas de soberanía compartida en países con sistemas federales (Shadian, 2015). En este contexto, el ICC es un ejemplo evidente de paradiplomacia entre actores no-estatales, así como entre Estados, ya que es también miembro del Consejo del Ártico; tiene un fuerte sentido de patriotismo nacional, y al mismo tiempo de identidad común (Ibid) entre la comunidad Inuit, a pesar de habitar en regiones diversas del Ártico. El ICC consiguió en poco más de dos décadas, a través de la organización transnacional y la paradiplomacia, convertir al Ártico en una zona de poder

Conclusiones

La fragmentación del poder de los Estados-nación ha derivado en nuevas formas de gobernanza con la participación de actores subnacionales, no-estatales, y grupos organizados de la sociedad. Entre estos destacan los pueblos originarios de Canadá, en particular los Inuit, pueblo que habita en la región circumpolar del Ártico. Como hemos visto, la paradiplomacia se refiere a las actividades internacionales de actores diferentes a los Estados-nación, como los organismos internacionales que representan a los pueblos indígenas.

La paradiplomacia del ICC contribuye a la gobernanza de la región circumpolar de manera relevante en temas de la región, tales como medio ambiente, cambio climático, desarrollo sustentable, entre otros. Debemos subrayar que el ICC fue una de las primeras organizaciones internacionales en el Ártico circumpolar que desde 1977 agrupó inicialmente a los Inuit de Canadá, Alaska, Groenlandia, y a los de Rusia desde 1990. Los esfuerzos paradiplomáticos del ICC fueron cruciales para la creación de la Estrategia de Protección Ambiental del Ártico (AEPS) en 1991, adoptada por los países de la región circumpolar, y que se convirtió en un antecedente que condujo a la creación del Consejo del Ártico en 1996. Es decir, no se concibe la gobernanza actual del Ártico, sin la participación del ICC y de los pueblos indígenas de la región circumpolar. A través del ICC se han coordinado acciones que han permitido a esta comunidad la preservación de su cultura y su supervivencia; al mismo tiempo la paradiplomacia les ha permitido un desarrollo económico sustentable basado en sus prácticas y conocimiento.

Finalmente, los Inuit, al estar promoviendo la protección del medio ambiente y estableciendo políticas en relación al cambio climático están defendiendo su cultura en tanto que son una comunidad que tradicionalmente se ha dedicado a la pesca, caza de focas, morsas y ballenas.

Bibliografía

- Abele, F. y T. Rodon, (2009) "Coming in From the Cold: Inuit Diplomacy and Global Citizenship" en Beier, J. M. (ed.), *Indigenous Diplomacies*, Basingstoke: Palgrave MacMillan: 115-132.
- Ackrén, M., (2014) "Greenlandic Paradiplomatic Relations" en Heininen, L., (ed.), *Security and Sovereignty in the North Atlantic*, Palgrave: Macmillan UK: 42-61.
- Aldecoa, F. y M. Keating (eds.), (1999) *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*, Londres - Nueva York: Taylor & Francis.
- Bone, R., (2017) "The Changing Circumpolar World for Canada, Quebec, Nunavik, and the Arctic Council" en *American Review of Canadian Studies*, 47 (2): 162-175.
- Bone, R., (2003) *The Geography of the Canadian North*, Oxford: Oxford University Press.
- Bevir, M., (2012) *Governance: A very short introduction*, Oxford: Oxford University Press.
- Denis, C., (2005) "La política de los derechos indígenas" en Athanasios Hristoulas, et. al. (eds.), *Canadá: política y gobierno en el siglo XXI*, México: ITAM-Porrúa.
- Cornago, N., (1999) "Diplomacy and Paradiplomacy in the Redefinition of International Security; Dimensions of Conflict and Co-operation" en Aldecoa, F. y M. Keating, (eds.), *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*, USA: Taylor & Francis: 40-57.
- Dittmer, J. y F. McConnell, (2015) "Introduction: conceptualizing diplomatic cultures", en Dittmer, J. y F. McConnell (Eds.), *Diplomatic cultures and international politics: translations, spaces and alternatives*. Londres: Routledge.
- Douglas, N., (2016) *The Changing Arctic: Creating a Framework for Consensus Building and Governance within the Arctic Council*, Houndmills Basingstoke, UK: Palgrave Mcmillan.
- Eliasson, K., (2015) "Arctic strategies of sub-national regions: Why and how sub-national regions of Northern Finland and Sweden mobilize as Arctic stakeholders" en Tesis de Maestría. Umeå University, Faculty of Social Sciences, Department of Political Science.
- Flanagan, T., (2008) *First Nations? Second Thoughts*, Montreal: McGill-Queen's University Press.

Frank, S., (2008) *Pueblos Originarios de América: Introducción*, Buenos Aires: Ediciones del Sol.

Heininen, L., (2016) "Security of the Global Arctic in Transformation—Potential for Changes in Problem Definition" en Heininen, Lassi (ed), *Future Security of the Global Arctic: State Policy, Economic Security and Climate*, UK: Palgrave Macmillan: 12-34.

Inuit Circumpolar, (2016) *Inuit Circumpolar Council Canada* [En línea] Canadá, disponible en: <http://www.inuitcircumpolar.com/> [Consultado en agosto de 2017]

Koivurova, T., (2012) "The Arctic Council: A testing ground for new international environmental governance" en *Brown J. World Affairs*, 19, 131.

Kuznetsov, A., (2014) *Theory and Practice of Paradiplomacy*. London – New York: Routledge.

Lecours, A., (2008) *Political issues of paradiplomacy: lessons from the developed world*, UK: Netherlands Institute of International Relations' Clingendael'.

Marquina-Márquez, A. y J. Virchez, (2015) *Resiliencia, Subjetividad y Salud Mental en una Reserva Indígena Canadiense*, Zapopan, Mexico: Ave Editorial.

Morin, F. y B. Saladin d'Anglure, (2003) "La Conferencia Inuit Circumpolar, un protagonista transnacional indígena" en Morin, F. y R. Santana. *Lo transnacional: instrumento y desafío para los pueblos indígenas*, Quito-Ecuador: Editorial Abya Yala.

Nany, K., (2016) "Creating Equitable Economic Development for Inuit" en *ITK Inuit Business Summit*, Ottawa, Canada, 27 de Septiembre.

Petrasek, J., et al., (2015) "Protective factors for mental health and well-being in a changing climate: Perspectives from Inuit youth in Nunatsiavut, Labrador" en *Social Science & Medicine*, 141: 133-141.

Petrasek, J., et al., (2013) "A review of protective factors and causal mechanisms that enhance the mental health of Indigenous Circumpolar youth" en *International Journal of Circumpolar Health*, 72: 1-18.

Rosenau, J., (2002) "Governance in a new global order" en Held, D. y A. McGrew (eds.), *Governing Globalization: Power, Authority and Global Governance*, Londres: Polity Press: 70-86.

Rosenau, J., (2006) *The Study of World Politics: Globalization and Governance*, (Vol. 2), London and New York: Routledge.

Shadian, J., (2013), "Of whales and oil: Inuit resource governance and the Arctic Council" en *Polar Record*, 49 (251): 392-405.

Shadian, J., (2016) "Not Seeing Like a State: Inuit Diplomacies Meet State Sovereignty" en Dittmer, J. y F. McConnell (eds.), *Diplomatic Cultures and International Politics: Translations, Spaces and Alternatives*, Londres: Routledge.

Schertow, J., (2007) "Who has sovereignty over the Arctic? Russia, Canada, America?" en *Intercontinental Cry*, 27 de agosto [En línea] Disponible en: <https://intercontinentalcry.org/who-has-sovereignty-over-the-arctic-russia-canada-america/> [Consultado en agosto de 2017]

Scholte, J., (2005) *Globalization: a critical introduction*. Houndmills Basingstoke – Nueva York: Palgrave MacMillan.

The Canadian Encyclopedia, (2016) "History Canada. Inuits" en *Government of Canada* [En línea] Disponible en: <http://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/inuit/> [Consultado en septiembre de 2017]

Virchez, J., (2010) "La soberanía del Ártico canadiense" en *La Circumpolaridad como fenómeno Sociocultural (Pasado, Presente, Futuro)*, Argentina: Editorial CICLOP: 234-266.

Wilson, G., (2007) "Inuit diplomacy in the circumpolar North" en *Canadian Foreign Policy Journal*, 13 (3): 65-80.

Fecha de recepción: 3 de octubre de 2017

Fecha de aceptación: 23 de noviembre de 2017