

NUNAVUT, LOS DERECHOS INDÍGENAS Y EL FEDERALISMO EN CANADÁ¹

Julián Castro Rea*

A todos los nunavummiut, con respeto y admiración

El primero de abril de 1999 se produjo un importante acontecimiento en el Ártico canadiense: la creación del Territorio² de Nunavut. Este evento no es simplemente de una nueva división administrativa del territorio de

Canadá. Nunavut es resultado de la laboriosa negociación que los inuit, el grupo indígena mayoritario en esa región,³ emprendieron hace más de un cuarto de siglo para establecer su derecho a la tierra en su calidad de primeros ocupantes. En consecuencia, el gobierno del nuevo territorio, aunque en principio similar al de los otros dos, asegurará la representación mayoritaria de la población inuit,

* Departamento de Ciencia Política, Universidad de Alberta, Edmonton, Canadá.

¹ La investigación de campo sobre la cual se basa este artículo fue posible gracias al apoyo económico del Departamento de Asuntos Extranjeros y Comercio Internacional de Canadá (DFAIT/MAECI), a través de su programa Faculty Research Award. Agradezco a Lois Leslie, Hugh Lloyd y Sandra Inuitiq, funcionarios del gobierno de Nunavut, por su apoyo profesional y generoso.

² Las unidades constituyentes del federalismo canadiense son las provincias y los territorios. Mientras que las provincias poseen legalmente la tierra, los territorios administran tierras que perte-

necen *de jure* al gobierno federal. Además, los territorios carecen de una base fiscal que les permita asumir las responsabilidades legislativas de las provincias. Existen en Canadá diez provincias y tres territorios: Yukón, los Territorios del Noroeste y Nunavut.

³ Inuit, nombre real de los esquimales, significa "la gente". Es una palabra en plural; su singular es inuk.

gracias a lo cual este pueblo puede plasmar su cultura y sus tradiciones en las instituciones en formación. El nombre mismo del nuevo territorio refleja esta intención: Nunavut significa "nuestra tierra" en inuktitut, la lengua de los inuit, que es también lengua oficial del nuevo gobierno, a la par del inglés y el francés. Todo esto se logró por medios pacíficos, mediante una hábil negociación llevada a cabo por organizaciones representativas de los inuit. Nunavut representa una experiencia de conciliación de los reclamos indígenas por sus derechos ancestrales con las instituciones de un Estado liberal democrático moderno.

El interés de esta experiencia, para el observador mexicano, salta a la vista. Desde 1994, cuando inició la insurrección armada en Chiapas, los reclamos por el reconocimiento de los derechos indígenas y la capacidad de gobernarse a sí mismos se ubicaron en el primer plano de la agenda política nacional. Algunos analistas, legisladores y otras personalidades públicas perciben estos reclamos como una amenaza a la gobernabilidad de México o, incluso, al Estado de derecho y a la integridad territorial del país. Se inquietan asimismo de que los indígenas estén reclamando derechos colectivos, que interpretan como fueros, por encima de los derechos individuales garantizados por la Constitución a todos los mexicanos.⁴ Nunavut muestra, en cambio, que con voluntad política, paciencia e imaginación es posible conciliar los reclamos de los pueblos ancestrales con la democracia, mediante un mecanismo institucional

presente tanto en Canadá como en México: el federalismo.

El objetivo de este artículo es justificar estas afirmaciones, que pueden ser polémicas. Para ello, primeramente trazaremos un panorama de la situación de los reclamos indígenas y de la reforma del federalismo en Canadá, para mostrar el *impasse* constitucional al que estos asuntos han llegado. Esta situación servirá para resaltar el valor de la negociación que condujo a la creación de Nunavut, para lo cual haremos un recuento de los ingredientes que permitieron una negociación exitosa. Enseguida, presentaremos una semblanza del nuevo gobierno territorial y de sus peculiaridades dentro del esquema federal canadiense. Finalmente, analizaremos los desafíos que el nuevo gobierno debe enfrentar para hacer realidad la promesa de Nunavut. A manera de conclusión, argumentaremos por qué la experiencia de Nunavut puede contribuir al debate sobre el autogobierno indígena que se desarrolla actualmente en México.

El título de este artículo alude a dos personalidades importantes en la historia del federalismo canadiense: John Alexander Macdonald y John Amagoalik. Macdonald, líder del Partido Conservador a mediados del siglo pasado, es considerado el padre de la federación canadiense por haber propiciado el acuerdo político entre provincias en 1867 y por haber sido el primer ministro inicial de la naciente federación. Amagoalik, líder inuit desde principios de los años setenta, es considerado el padre de Nunavut por haber jugado un papel decisivo en las negociaciones del acuerdo territorial y por haber sido el presidente de la comisión de crea-

⁴ Interpretaciones de este tipo interfirieron en el debate sobre la Ley Indígena en abril de 2001.

ción del nuevo territorio. Curiosamente, a ambos se les denomina coloquialmente, con afecto, "John A.". En mi título, pues, quise utilizar esta peculiar coincidencia para subrayar varias cosas: el desarrollo de la federación canadiense desde el primer al segundo "John A.", cómo el marco constitucional de 1867 permite acomodar las reivindicaciones ancestrales indígenas y cómo el Estado canadiense al fin reconoce el derecho de los inuit a gobernar y disponer de su territorio ancestral.

LOS DERECHOS INDÍGENAS Y LA REFORMA DEL FEDERALISMO EN CANADÁ: EL OBSTÁCULO CONSTITUCIONAL

El gobierno y las leyes de Canadá reconocen a los indígenas como una categoría especial de ciudadanos. La base jurídica y política de esta diferencia es la llamada Proclamación Real, emitida por Jorge III de Inglaterra en 1763. Este documento es resultado directo de la cesión a Londres de las posesiones francesas en lo que ahora es Canadá, ocupadas militarmente por los británicos cuatro años atrás. En el documento, el rey decreta la formación de cuatro colonias y reserva para el uso de los indígenas el vasto territorio comprendido entre la antigua colonia de Nueva Francia y las posesiones de la Compañía de la Bahía Hudson.⁵ Lo que es más im-

portante, la proclamación prohíbe la enajenación de las tierras de los indígenas a los colonos europeos sin la autorización del gobierno; los indios no pueden ceder sus derechos sobre las tierras sino a la Corona, quien a su vez se considera protectora de esos derechos.⁶

Aunque este documento precede a la formación misma de Canadá como Estado moderno, se acepta aún como la base constitucional⁷ del reconocimiento de los derechos indígenas. Ha sido invocado en decisiones recientes de la Corte Suprema que involucran a indígenas en casos contenciosos. Fue también el punto de partida de los tratados negociados entre la Corona británica y numerosos pueblos indios, desde mediados del siglo XIX hasta nuestros días.

No obstante, la validez jurídica de la proclamación real no fue siempre reconocida. Desde inicios del siglo XX hasta 1973 el gobierno federal negó que los indígenas tuvieran derechos especiales, diferentes de los de otros canadienses. En ese

extensión actual de México o 40% de la actual extensión territorial de Canadá. La HBC se convirtió en la propietaria privada de tierras más grande de la historia universal. Véase Peter C. Newman, *Empire of the bay: the company of adventurers that seized a continent*, Toronto, Penguin Books, 1998, pp. 75-78.

⁶ Renée Dupuis, *La question indienne au Canada*, Montreal, Boréal, 1991, pp. 15-17.

⁷ En Canadá la constitución comprende más que el texto positivo. Son igualmente fuentes constitucionales las convenciones (costumbres reiteradas en el tiempo), las decisiones de la Corte Suprema y los decretos reales, como la Proclamación Real de 1763. Véase Bayard Reesor, *The Canadian constitution in historical perspective, with a clause-by-clause analysis of the constitution acts and the Canada Act*, Scarborough, Prentice-Hall Canada, 1992, p. 91.

⁵ La Hudson's Bay Company (HBC) nace cuando el rey Carlos II cede en 1670 todo el territorio y las aguas comprendidos dentro de la Bahía de Hudson y su sistema de afluentes. El rey concedió así a perpetuidad 3 900 000 km², es decir, casi el doble de la

año, sin embargo, la Corte Suprema de Canadá estableció claramente que los derechos indígenas sobre sus territorios ancestrales existen en la ley canadiense mientras no sean expresamente extinguidos con el consentimiento de los indios mismos, para lo cual pueden exigir una compensación. Esta decisión, conocida como el Caso Calder, por primera vez reconoce sin ambigüedades la validez de la proclamación real de 1763 como base de reclamos territoriales contemporáneos, y por ello consituye una obligación constitucional para Ottawa negociar reclamos territoriales con los pueblos aborígenes.⁸ El Caso Calder se convertiría así en fundamento de reivindicaciones territoriales posteriores, incluida Nunavut.

La Constitución de 1867 reconoce, en su artículo 91 (24), la obligación del gobierno federal de hacerse cargo de los indígenas. En cambio, los derechos indígenas como tales ingresaron a la Constitución escrita apenas con la reforma operada en 1982. Los artículos de esta reforma que expresamente protegen los derechos indígenas son el 25 y el 35. El artículo 25 establece lo siguiente:

La protección en esta Carta de ciertos derechos y libertades no debe interpretarse para abrogar o derogar los derechos o libertades aborígenes, por tratado u otros que pertenecen a los pueblos aborígenes de Canadá, incluyendo:

a) cualquier derecho o libertad que haya sido reconocido por la Proclamación Real del 7 de octubre de 1763, y

b) cualquier derecho o libertad que ahora exista como resultado de los reclamos

territoriales o que pueda ser adquirido por este medio.⁹

El artículo 35, además de reiterar la protección de los derechos indígenas, compromete al gobierno de Canadá a convocar a una conferencia constitucional con la participación de representantes de los pueblos indígenas en caso de que deseara modificar las cláusulas constitucionales relacionadas con ellos.

Es decir, la constitución reconoce que los indígenas tienen ciertos derechos por el hecho de ser los pobladores originales de lo que actualmente es Canadá. Sin embargo, no es tan claro en qué consisten esos derechos. La definición sobre su contenido concreto se remite a las circunstancias, ya sea a los tratados que grupos indígenas específicos negocien con el gobierno federal, ya sea a decisiones que los tribunales tomen respecto a casos en particular.

Existe, por ejemplo, un derecho reconocido a los indígenas de vivir en sus territorios tradicionales y utilizar sus recursos. Sin embargo, la delimitación de esos territorios y el alcance de la utilización de sus recursos es materia contenciosa. Algunos grupos indígenas aclararon el asunto mediante tratados específicos para compartir el territorio con los colonizadores europeos, a cambio de ciertas garantías jurídicas y políticas así como compensaciones financieras. No obstante, la mayor parte del territorio canadiense permanece en la ambigüedad, pues más

⁸ Corte Suprema de Canadá, *Calder v. British Columbia (attorney-general)*, 1973, S.C.R. 313.

⁹ Departamento de Justicia de Canadá, *A consolidation of the constitution acts 1867-1982*, Ottawa, Minister of Public Works and Government Services, 1999, pp. 64-65. Traducción del autor.

de treinta grupos indígenas reclaman igual número de áreas territoriales de extensiones muy diversas y que, incluso, se traslapan. Estos reclamos, que incluyen tierras en las que a menudo hay importantes asentamientos humanos de colonizadores europeos, se denominan "reivindicaciones territoriales globales" y son objeto de una prolongada negociación entre los indígenas y Ottawa. Solamente en la provincia de Columbia Británica hay más de 22 reclamos de este tipo, incluyendo uno que abarca a la ciudad de Vancouver en su totalidad.

Desde 1982, los pueblos indígenas, a través de sus representantes, intentaron ver que sus derechos fueran enumerados expresamente en la Constitución. Las cuatro conferencias constitucionales realizadas con este objeto en 1983, 1984, 1985 y 1987 lograron aportar ciertas precisiones al alcance de los artículos constitucionales citados, pero no resolver el problema de fondo.¹⁰ A partir de 1987 se interrumpen las conferencias constitucionales sobre los derechos de los indios. A cambio, en agosto de 1991 Ottawa decide crear una Comisión Real sobre Pueblos Aborígenes,¹¹ para proponer soluciones a la compleja problemática indígena. En noviembre de 1996 la Comisión presentó un reporte que propone una solu-

ción exhaustiva a la problemática indígena, que va desde la clarificación constitucional de sus derechos, la puesta en práctica extensiva del autogobierno indígena, hasta la creación de un fideicomiso de 1 575 millones de dólares canadienses para la promoción del bienestar social, económico y político y, por ende, la eliminación gradual de la tutela del gobierno federal sobre los pueblos indios.¹²

El gobierno federal no acató esas recomendaciones, que hubieran resuelto de raíz la problemática indígena, aunque a un costo político y financiero que el gobierno canadiense juzgó demasiado alto. Prefirió emitir un documento alternativo que es a la vez un programa de acciones a seguir y un llamado a los pueblos indios a establecer una nueva alianza (*partnership*) con el resto de los canadienses.¹³ Así, Ottawa evita las soluciones globales y envía la problemática indígena de regreso al punto de partida: la solución de los problemas aborígenes depende de la negociación específica que cada grupo logre con el gobierno.

La mayoría de los reclamos territoriales globales se hallan actualmente empantanados en los procesos jurídicos y en la confrontación de intereses políticos. Pocos son los grupos indígenas que han logrado una solución satisfactoria a sus reclamos territoriales. Destacan entre

¹⁰ Véase Bryan Schwartz, *First principles, second thoughts: aboriginal peoples, constitutional reform and Canadian statecraft*, Montreal, Institut de Recherche en Politiques Publiques, 1986.

¹¹ Las comisiones reales son equipos de investigación transitorios encargados de iluminar a los legisladores sobre una cuestión compleja de política pública. Las recomendaciones de dichas comisiones tienen un carácter consultivo, no obligatorio, para los gobiernos y las legislaturas.

¹² Royal Commission on Aboriginal Peoples, *People to people, nation to nation: highlights from the report of the Royal Commission on aboriginal peoples*, Ottawa, Minister of Supply and Services, 1996, pp. 125-145.

¹³ Minister of Indian Affairs and Northern Development, *Gathering strength — Canada's aboriginal action plan*, Ottawa, Minister of Public Works and Government Services, 1997.

ellos los indígenas del norte de Quebec (cris, naskapis, innus e inuit), los inuvialuit del delta del río MacKenzie y, más recientemente, los niska'a de Columbia Británica. En todos los casos, los indígenas han conseguido establecer sus derechos sobre territorios limitados a cambio de renunciar legalmente a todo reclamo posterior sobre áreas mayores que sus ancestros ocupaban y cuyos recursos utilizaban.

Como indicamos anteriormente, el debate sobre los derechos indígenas tuvo como telón de fondo las discusiones sobre reforma constitucional que se iniciaron en Canadá a principios de los años ochenta. La reforma constitucional de 1982 establece un mecanismo de enmienda constitucional y una Carta de Derechos y Libertades, hasta entonces ausentes de la Constitución canadiense. Sin embargo, se operó sin el consentimiento de la provincia de Quebec ni de los pueblos indígenas. Esta omisión es políticamente grave, pues significa que se marginó del consenso a los representantes de dos de las tres comunidades históricas que conformaron Canadá.

Con el objetivo de paliar esta deficiencia, el gobierno federal propuso en 1987 a iniciativa de reforma conocida como el acuerdo del Lago Meech. Resultado de consultas y negociaciones con los gobiernos de las diez provincias, sobre todo Quebec, este acuerdo no pudo ser ratificado dentro del término establecido de tres años por la oposición de dos legislaturas provinciales, Terranova y Manitoba. En esta última provincia, la ratificación fue imposible por la oposición sistemática del diputado indígena Elijah Harper, quien objetaba el acuerdo porque

no había tomado en consideración la opinión de los aborígenes. Gracias a Harper, quedó claro para el gobierno federal y los gobiernos provinciales que ninguna reforma constitucional podría operarse sin el consentimiento de los indios.

La creación misma de la Comisión Real sobre Pueblos Aborígenes en 1991 responde a esta constatación. Paralelamente, Ottawa buscó un nuevo acuerdo para la reforma constitucional, esta vez con la participación plena de representantes indígenas. El resultado fue el Acuerdo de Charlottetown de agosto de 1992, en el que se proponen sesenta áreas de reforma, cuarenta de ellas relativas a los pueblos indígenas. Entre éstas destaca el reconocimiento constitucional del derecho intrínseco de los pueblos indios a la autonomía gubernamental como un tercer orden de gobierno, concurrente con los ámbitos federal y provincial.¹⁴ Sometido a referéndum pancanadiense, el nuevo acuerdo fue rechazado por 55% de los votantes, con lo que sigue desde entonces en suspenso la inclusión de las demandas indígenas y de Quebec en la Constitución.¹⁵

En conclusión, constatamos que las reformas constitucionales para incluir los derechos indígenas y reformar la distribución de poder entre las provincias son

¹⁴ En Canadá, los gobiernos municipales no tienen autonomía protegida por la constitución, sino que están subordinados a las provincias.

¹⁵ Julián Castro Rea, "Del pacto binacional a la unión social: el federalismo en Canadá, ayer y hoy", en Guillermo Ibarra y Ana Luz Ruelas (comps.), *México y Canadá en la globalización: fronteras tensionadas en América del Norte*, México/Culiacán, Miguel Ángel Porrúa/Universidad Autónoma de Sinaloa, 2000.

ciertamente un asunto contencioso en Canadá, que ha conocido fracasos recientes y no tiene visos de solución a corto plazo. En este panorama, contrasta Nunavut, pues logró no solamente la culminación exitosa de un vasto reclamo territorial sino que también modificó la distribución del poder dentro de la federación canadiense. ¿Cómo pudo un pueblo indígena de 50 000 individuos —es decir, menos de 0.2% de la población canadiense— alcanzar este logro?

LA FÓRMULA DE UNA NEGOCIACIÓN EXITOSA: EL PUNTO DE VISTA DEL LIDERAZGO INUIT

Al llegar a Iqaluit, la capital de Nunavut, el observador externo se siente sobrecogido por la hostilidad del medio ambiente. Aun a mediados de mayo, la bahía de Frobisher —ubicada al sur de la isla Baffin, al fondo de la cual se halla Iqaluit— está completamente congelada; la comunidad está todavía cubierta de nieve y las temperaturas oscilan entre los cinco y los quince grados bajo cero. Los paisajes circundantes, consistentes en lomas y cerros bajos, erosionados por el hielo, están casi totalmente blancos, apenas con algunas áreas de suelo pedregoso, rojizo y moteado por los líquenes adheridos a las rocas. No hay ni árboles ni matorrales, apenas unos mechones de pasto que crecen durante el verano, y que el resto del año semejan puños raquíticos de paja. La apariencia lunar del paisaje se completa con las pilas de hielo que se forman sobre el mar, debido a las mareas extremas, de hasta doce metros de diferencia entre las fases alta y baja, que se producen en esta lati-

tud del planeta. La mayoría de las personas provenientes del sur —y esto incluye a la mayoría de los canadienses— se sentiría vulnerable y desamparada en esta naturaleza inclemente. Y sin embargo, los inuit han vivido desde siempre en esta tierra, y de manera persistente la reclamaron como suya en las arduas negociaciones territoriales.

Los inuit son el pueblo ártico más numeroso; cubre el área circumpolar más extensa, desde el Asia nororiental hasta Groenlandia, pasando por Alaska y el norte de Canadá. Los más antiguos restos arqueológicos de la región se remontan 25 000 años,¹⁶ si bien los inuit son descendientes directos de la llamada cultura thule, que se originó en Alaska entre el año 500 y el 1000. En esta vasta extensión hay por supuesto variaciones importantes en las expresiones concretas de la matriz cultural inuit, debidas tanto a las enormes distancias que separan a las comunidades como a las exigencias particulares del modo de vida. Se han identificado nueve variantes culturales inuit. En efecto, los inuit han vivido desde tiempos ancestrales en pequeños grupos relativamente autosuficientes y seminómadas, que se desplazan según las estaciones y detrás de sus presas: ballenas (jorobada, beluga, nerval), caribú, focas, bueyes almizcleros, peces (en especial la especie denominada *Arctic char*), morsas, osos polares, gansos y ptarmigan (una especie de codorniz ártica). Las presas son el medio principal de sobrevivencia, pues proveen de comida, vestido, materias primas para la elaboración de

¹⁶ Richard Vaughan, *The Arctic: a history*, Phoenix Mill, Sutton Publishing, 1994, p. 5.

utensilios, combustible, etc. El modo de vida de los inuit, tal vez el único posible para sobrevivir en esas condiciones climáticas extremas, requiere la adquisición de un conocimiento ancestral sumamente especializado, una compleja tecnología que utiliza los recursos del medio para crear las condiciones necesarias para la supervivencia humana y una organización social y una cultura que fomentan la persistencia, la cooperación y la interdependencia de la gente. Los inuit son tal vez el pueblo más adaptable de la tierra, capaz de sobrevivir cuatro estaciones del año muy diferentes entre sí, en un ambiente natural extremadamente exigente.¹⁷

En todo Canadá, existe un máximo de 50 000 inuit,¹⁸ incluyendo a los que viven en los territorios ancestrales y los que habitan en las ciudades del sur. En lo que es actualmente el territorio de Nunavut hay 22 000 inuit. Es decir, el pueblo inuit representa apenas 0.16% de la población canadiense, los inuit de Nunavut son escasamente 0.07% de los canadienses. No obstante, los inuit lograron, en una situación de clara desventaja en términos de recursos de poder, un arreglo territorial que llevaría a la creación de Nunavut. El éxito se debió a una combinación de nueve factores, que los inuit manejaron de manera estratégica hasta lograr sus fines. A continuación, basándome en gran

medida en los testimonios de actores importantes en el proceso de negociación, identifico esos factores.

1. *La naturaleza misma de los territorios.* Los inuit del Ártico oriental viven en el extremo norte de Canadá, en donde siempre ha habido escasos pobladores de otras etnias, incluyendo más recientemente a los canadienses de origen europeo. Esto significa que, mientras que los intereses de los inuit son cruciales en la región, son secundarios para otros canadienses. En lo que es actualmente Nunavut, los inuit conforman 85% de la escasa población de ese vasto territorio.

El territorio del norte canadiense en general, y de Nunavut en particular, es percibido con dos visiones encontradas. Para los indígenas del norte, ese territorio es la "patria chica" (*homeland*) en donde tiene sentido y se reproduce el modo de vida tradicional, mientras que para los canadienses del sur es un confin (*frontier*) inhabitado, importante solamente en la medida en que pueda proporcionar recursos naturales para satisfacer necesidades del sur.¹⁹ No obstante, debido a sus condiciones climáticas, el suelo de ese territorio tiene un uso limitado. Con veranos de apenas dos meses de duración y en su mayoría congeladas a perpetuidad, las tierras no son viables para la agricultura. Existe en cambio un potencial minero importante, que fue objeto de negociación detallada en el acuerdo territorial.

¹⁷ Entrevista a Tagak Curley, Iqaluit, 10 de mayo de 2000.

¹⁸ Estimación de Paul Quassa, entrevistado en Iqaluit, 8 de mayo de 2000. *irc* calcula en 41 800 la población inuit en 1996. Aun para los gobiernos es difícil determinar con exactitud el número de inuit, a causa de la migración constante y la autoidentificación cambiante de los inuit que viven en medio urbano.

¹⁹ Karim-Aly Kassam, "North of 60°: homeland or frontier?", en David Taras y Beverly Rasporich (eds.), *A passion for identity. Canadian studies for the 21st century*, Scarborough, Nelson Thomson, 2001, pp. 433-455.

2. *Consideraciones geopolíticas de Canadá.* Desde fines del siglo XIX, a Canadá le ha preocupado afirmar su soberanía sobre el Ártico. Los motivos de esta preocupación son la dificultad de mantener una presencia y vigilancia continuas en esa lejana e inclemente región, y los conflictos entre potencias que ha provocado su posesión.²⁰ Los Estados Unidos no han reconocido la soberanía de Canadá sobre el llamado Pasaje del Noroeste, vía marítima que une el Atlántico al Pacífico y que podría convertirse en una alternativa viable al Canal de Panamá (véase el mapa 1).

Con el objetivo de mantener una presencia canadiense en las zonas árticas más alejadas, en los años cincuenta el gobierno federal llevó a cabo un plan digno de figurar en el registro de los excesos del colonialismo en el mundo. Este plan, denominado "Reubicación en el Ártico extremo", consistió en coaccionar a familias inuit del norte de Quebec y de la isla Baffin a instalarse en las islas más remotas, cercanas al Polo Norte, en particular en la isla Ellesmere. Para los planificadores gubernamentales, un inuk vive en el hielo, y lo mismo da si es en una zona históricamente habitada por él que en una región prioritaria para el gobierno canadiense. Para los inuit, en cambio, este desplazamiento resultó catastrófico, a menudo fatal: fueron abandonados en áreas desconocidas para ellos, en donde ignoraban los hábitos migratorios de las especies locales, la manera de cazarlas, y

no contaban con los utensilios necesarios para ello. Los inuit desplazados dependieron de la provisión de comida asignada por el gobierno, y muchos de ellos sufrieron hambruna e incluso murieron de inanición. A menudo, para sobrevivir, los inuit relocalizados en la isla Little Cornwallis se veían obligados a alimentarse de los desechos de la base militar instalada en Resolute Bay.²¹

Al momento de la negociación territorial, los inuit hicieron comprender al gobierno federal el absurdo de las reubicaciones forzosas, pero utilizaron la preocupación del gobierno canadiense que las motivó para hacer avanzar sus metas. En palabras de Paul Quassa: "Dijimos: mira Canadá, nosotros ya vivimos allá, te podemos ayudar en tu asunto de soberanía si nos das un nuevo territorio..."²² De hecho, previamente a la creación de Nunavut, Ottawa había organizado una milicia denominada *Canadian Rangers*, compuesta en su mayoría por inuit. El cometido de los *rangers* es reportar a la policía montada y/o al ejército canadiense cualquier asunto que consideren irregular, especialmente una amenaza a la soberanía canadiense en el Ártico. El trabajo dedicado de los *rangers* sin duda fomentó la confianza de Ottawa en la cooperación inuit.

²¹ Conversación con Terry Adla, Iqaluit, 16 de mayo de 2000. Para una semblanza completa del plan de reubicación y sus consecuencias, véase Canadá, Commission Royale Sur les Peuples Autochtones, *La réinstallation dans l'Extrême-Arctique: un rapport sur la réinstallation de 1953-1955*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services, 1994.

²² Entrevista a Paul Quassa, Iqaluit, 8 de mayo de 2000.

²⁰ Para comprender el inicio de la disputa, véase Nancy Fogelson, *Arctic exploration and international relations 1900-1932*, Fairbanks, University of Alaska Press, 1992.

MAPA 1. Nunavut en Canadá



3. *El desarrollo jurídico de los derechos indígenas.* La decisión Calder de 1973 marcó el inicio de las reivindicaciones globales de los pueblos indios, y directamente alentó al liderazgo inuit a entablar una demanda para dar sustento jurídico a la creación de Nunavut.

4. *Las peculiaridades de la cultura inuit.* Las personas entrevistadas, en particular los canadienses de origen europeo, señalan de manera consistente los atributos de los inuit como negociadores, en contraste con otros pueblos aborígenes. El atributo más mencionado fue la paciencia, el uso del tiempo como aliado, producto del modo de vida ártico. Se insistió también en la adaptabilidad, la habilidad psicológica, derivada de la capacidad de sobrevivir en un medio inhóspito, de cambiar los comportamientos según las circunstancias. Al negociar, los inuit son directos y consistentes: llegan a la mesa de negociaciones con las demandas mínimas que plantean, a las cuales no añadirán nada más pero que tampoco modificarán a cambio de otra oferta. En fin, el enfoque de los inuit ante la negociación es constructivo (*"forward thinking"*, en palabras de Judith Tanguay):²³ buscan soluciones aceptables para todos los problemas prácticos, en lugar de insistir en los agravios del pasado. Estos rasgos culturales resultaron muy valiosos para el éxito de las negociaciones territoriales.

5. *La creación de organizaciones inuit representativas de los intereses de ese pueblo, con liderazgos proactivos.* En los años sesenta, las compañías petroleras comenzaron a interesarse seriamente en los re-

ursos del Ártico. La exploración intensiva que emprendieron sirvió como catalizador de la conciencia de los inuit, que comenzaron a preocuparse por los impactos que esta explotación tendría sobre su medio ambiente y los animales que en él viven, y por los beneficios de esta actividad económica, de los que no estarían participando. Se dieron cuenta de que no tenían poder para detener lo que las compañías transnacionales estaban haciendo con su territorio, a menudo con la aprobación de Ottawa. Decidieron organizarse, y crearon en 1971 la asociación Inuit Tapirisat of Canada (ITC).²⁴

Este organismo permitió la superación de la crisis de liderazgo inuit. La erosión del modo de vida tradicional había minado la autoridad de los líderes tradicionales —cazadores hábiles o patriarcas, que ejercían su autoridad en familias nucleares y extendidas— porque sus habilidades estaban fuera de lugar en el nuevo modo de vida sedentario que las comunidades inuit adoptaban y en su interacción con la cultura occidental. Muchos inuit tenían dificultad en adaptarse a la nueva realidad, lo cual creaba crisis de identidad, complejos de inferioridad y problemas sociales.²⁵ La nueva organización es producto de un liderazgo nacional joven, activo y politizado que, si bien había surgido del seno mismo de las comunidades, conocía no obstante las leyes y procedimientos de la sociedad dominante, a la cual no temía enfrentar para ha-

²⁴ Tapirisat significa en inuktitut cooperación, ayuda mutua, alianza, hermandad.

²⁵ R. Quinn Duffy, *The road to Nunavut. The progress of the Eastern Arctic Inuit since the Second World War*, Montreal y Kingston, McGill-Queen's University Press, 1988, pp. 222-223.

²³ Entrevista a Judith Tanguay, Ottawa, 18 de mayo de 2000.

cer avanzar la causa de su pueblo.²⁶ No se trataba de individuos transculturados, sino de miembros de las comunidades que conocían la lengua y la cultura inuit porque habían nacido, crecido y madurado dentro de esas comunidades. Conocían también la dura realidad de los inuit, el trabajo manual mal pagado, el racismo y el desprecio a su cultura por parte de los canadienses de origen europeo.

Curiosamente, esta generación de líderes inuit surgió como consecuencia de políticas asimilacionistas practicadas por Ottawa. En los años sesenta, el gobierno federal seleccionó a un grupo de jóvenes de comunidades inuit de todo el Ártico que se distinguían por su potencial de liderazgo. Los reunió en una escuela experimental, denominada Churchill Vocational School, para enseñarles artes y oficios y formarlos como promotores de los proyectos gubernamentales en el Ártico. Esta reunión resultó crucial para los jóvenes seleccionados, porque nunca antes habían tenido la oportunidad de conocer a inuit de otras comunidades. Compartieron sus inquietudes sobre la descomposición social de sus comunidades, sobre el peligro de extinción de la cultura inuit, sobre la explotación de su territorio y la dependencia creciente de la economía del sur. Decidieron actuar para detener estas tendencias. Así, a la postre, Ottawa acertó

en identificar el potencial de líderes de estos jóvenes, aunque no contó con que utilizarían esta habilidad no al servicio del gobierno federal, sino en beneficio de los intereses de los inuit frente a éste.

6. *El proceso de educación y consulta que los líderes emprendieron en las comunidades inuit para explicar la importancia de los conceptos de derechos indígenas, reclamo territorial y autogobierno, y recabar propuestas.* Gracias a su liderazgo y organización, los nuevos líderes mostraron a su pueblo cómo dejar atrás los complejos y adoptar una actitud asertiva para defender sus derechos aborígenes y su herencia cultural. Además, desde la creación de las organizaciones representativas inuit pancanadienses, se estableció un proceso de consulta continua con los representados, una comunicación interactiva entre líderes y gente común que hizo a los líderes imputables ante las comunidades. Tagak Curley mostró orgulloso a quien esto escribe numerosas cartas que gente común de las comunidades inuit le escribió en inuktitut desde los años sesenta formulando preguntas, haciendo propuestas, llamando la atención a ciertos problemas específicos de la comunidad. John Amagoalik se jacta de no haber puesto sobre la mesa de negociación con Ottawa ninguna propuesta que no estuviera previamente consensada con las comunidades inuit a través del Ártico.²⁷ La consulta continua significó que detrás de los líderes existía la fuerza que el consenso social permite, y que el gobierno federal no podía socavar esa fuerza alentando divisiones en el seno del

²⁶ En esta investigación tuve la gran fortuna de entrevistar a algunos miembros de esta camada de líderes inuit: John Amagoalik, Tagak Curley, Peter Irniq, Jose Kusugak y Paul Quassa. Esta sección del artículo refleja en buena medida sus opiniones. Para un breve perfil de cada uno de ellos, y demás personas entrevistadas, consúltense el anexo al final de este artículo.

²⁷ Entrevista con John Amagoalik, Iqaluit, 12 de mayo de 2000.

pueblo inuit, como sí lo logra con otros pueblos indígenas. "Nuestra fuerza... siempre ha sido que siempre hemos sido uno. Nunca nos hemos dividido entre nosotros."²⁸

7. *El pragmatismo del liderazgo inuit, que constantemente trató de conciliar lo ideal con lo posible.* Desde su creación, ITC obtuvo el mandato de las comunidades inuit para negociar el reclamo territorial y los derechos indígenas. En 1975 añadió otro objetivo: el autogobierno y la división de los Territorios del Noroeste para crear un territorio con mayoría inuit. El 27 de febrero de 1976 ITC dio a conocer el primer plan de creación del Territorio de Nunavut, inspirado en estos criterios, con lo cual dan inicio las negociaciones del reclamo territorial.

El objetivo básico de dicho plan era preservar la identidad inuit y el modo de vida tradicional. Los inuit exigían participar en todas las actividades de gobierno en el Ártico, incluyendo el uso de la tierra; proponían un programa de desarrollo socioeconómico, que sería financiado por las regalías de las empresas que explotaban los recursos naturales. Para crear el nuevo territorio, reclamaban para sí todo el territorio comprendido hacia el norte de la llamada "línea de árboles" (*tree line*), es decir, allí donde los bosques terminan y comienza la tundra ártica. Esta inmensa región —que abarca la totalidad del archipiélago ártico canadiense más toda la costa norte de ese país, incluyendo una porción continental considerable de los Territorios del Noroeste (véase mapa 2)— ha sido el hábitat tradicional de los inuit,

por lo cual consideraban que sobre toda ella debían ejercer su soberanía.

Estas propuestas, en particular las del segundo grupo, sin embargo, se enfrentaron a la resistencia tanto de Ottawa como de otros actores políticos, como el gobierno territorial, las compañías petroleras, otros grupos indígenas y hasta las comunidades inuit del Ártico occidental. A Ottawa le preocupaba especialmente el autogobierno que, desde su óptica, significaba la creación de un gobierno basado en criterios étnicos, excluyente de la participación de otros ciudadanos. En 1977, la oficina del primer ministro liberal Pierre-Elliott Trudeau expresó su posición oficial al respecto:

Tanto en el norte como en el sur, el gobierno apoya la diversidad cultural como una característica necesaria de Canadá. Sin embargo, las estructuras políticas son algo muy diferente. La autoridad legislativa y la jurisdicción gubernamental no son asignadas en Canadá sobre bases que hagan una diferencia entre el pueblo con criterios raciales. La autoridad es asignada a las legislaturas que son representativas de todo el pueblo dentro de un área dada sobre la base de la igualdad plena... Éstos son los principios que el gobierno considera esencial mantener para cualquier régimen político o estructura gubernamental en los Territorios del Noroeste.²⁹

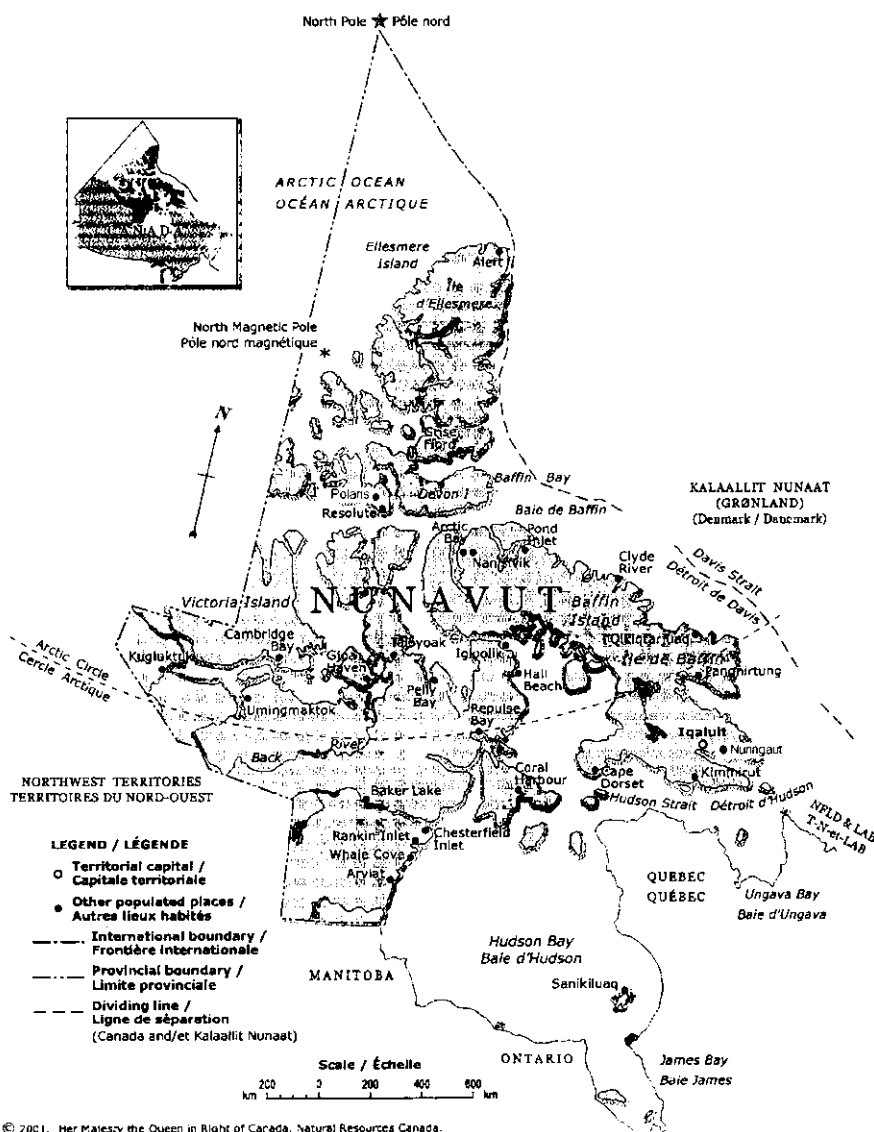
Además, la definición misma de lo que son los "derechos indígenas" preocupaba a Ottawa desde el principio de las negociaciones.

Otro orden de oposición política a las demandas de ITC tenía que ver con el te-

²⁸ Entrevista a Paul Quassa, Iqaluit, 8 de mayo de 2000.

²⁹ Citado en Duffy, *op. cit.*, p. 252. Traducción del autor.

MAPA 2. Puntos geográficos principales en Nunavut



territorio reclamado. Era especialmente problemática el área oeste de esta región, pues en ella habitan no solamente canadienses de origen europeo sino también otros grupos indígenas, principalmente los déné. Se opusieron también al proyecto los 2 500 inuit del extremo occidental del territorio reclamado, que se llaman a sí mismos inuvialuit, y desde 1977 iniciaron su propio proceso de reclamo territorial independientemente de ITC. El reclamo de los inuvialuit concluyó en 1984, con una compensación de 45 millones de dólares y derechos de uso sobre 90 000 kilómetros cuadrados. Visto en perspectiva, este arreglo convino a las compañías petroleras del área, pues los inuvialuit sólo adquirieron derechos sobre el subsuelo en 11 000 kilómetros cuadrados.³⁰

El liderazgo inuit ponderó estas dificultades e hizo propuestas creativas para superarlas. A fines de 1980, ITC presentó a los negociadores federales un documento denominado *Parnagujuk*, "Un plan para el progreso", que modera las demandas del plan de 1976. El documento declara la voluntad de los inuit de ver hacia adelante y de tener en cuenta las preocupaciones de la mayoría de los canadienses porque, después de todo, los inuit conciben su futuro dentro de Canadá. En la propuesta, dejan también de lado la exigencia intransigente de autogobierno, y la reemplazan por la demanda de cierto tipo de poder municipal y provincial para decidir sobre asuntos locales y regionales. Asimismo, renuncian a reclamar de-

rechos de propiedad sobre el petróleo y el gas en el territorio reclamado, siempre y cuando estos recursos fueran explotados por canadienses y los inuit obtuvieran regalías sobre esta explotación.³¹ Este documento, a la postre, establecería una nueva base de negociación que haría posible el arreglo territorial.

Respecto de los derechos indígenas, el liderazgo inuit propuso a Ottawa definir una serie de elementos que el concepto debería incluir: preservación de un modo de vida tradicional, definición de los contenidos de la educación que reciben los niños inuit, uso del territorio ancestral para los fines tradicionales de caza y pesca, etc. Los componentes de los derechos indígenas fueron negociados uno a uno, hasta hacerlos aceptables para el gobierno federal. Al término de la negociación, los líderes inuit accedieron a renunciar a la idea general y abstracta de los derechos indígenas a cambio de los componentes cuidadosamente negociados. En palabras de Paul Quassa:

...sólo los pueblos indígenas pueden definir lo que son los derechos indígenas... Y es por ello que escogimos proceder a través de negociaciones en lugar de proceder a través de las cortes... los derechos aborígenes son una definición tan amplia... Así que, porque sabíamos que debíamos extinguir nuestros derechos aborígenes, nos aseguramos de definir en detalle cada pequeño derecho que se nos pudiera ocurrir; por ejemplo, el derecho a cazar... Es como una caja vacía, y empezamos poniendo dentro derechos definidos; y eso es lo que el reclamo territorial hizo por nosotros. Llenamos esa caja con todos los derechos definidos

³⁰ John David Hamilton, *Arctic revolution: social Change in the Northwest Territories 1935-1994*, Toronto, Dundurn Press, 1994, p. 247.

³¹ Duffy, *op. cit.*, pp. 240-241.

que pudimos imaginar... A cambio obtuvimos derechos muy bien definidos que no están definidos en ninguna parte de la Constitución... Además, el único momento en que renunciábamos a ese derecho aborigen sobre tierras y aguas fue cuando tuvimos nuestro propio territorio y nuestro propio gobierno.³²

El liderazgo inuit manejó también hábilmente la cuestión de la división de los Territorios del Noroeste. Apoyándose en sus aliados dentro del gobierno territorial,³³ logró que la Asamblea Legislativa de los Territorios aprobara la realización de un referéndum sobre la iniciativa. El referéndum se realizó el 14 de abril de 1982, 56.65% de los votantes se pronunció a favor de la división, 43.35% en contra. La propuesta fue aprobada gracias al voto masivo de los inuit del este a favor de la opción. Los inuit lograron ganar jugando con las reglas de los canadienses de origen europeo. Los inuit del Ártico oriental crearon *Tunngavik Federation of Nunavut* (TFN), agrupación regional miembro de ITC, con el objeto específico de negociar los términos de la división y de la creación de la nueva jurisdicción.³⁴

Respecto de la frontera occidental, los inuit propusieron a los déne una alianza para luchar conjuntamente por sus derechos constitucionales. Ambos grupos ne-

gociaron directamente la frontera entre sus territorios respectivos, sin intervención de los gobiernos federal o territorial. El 14 de enero de 1987 ambos grupos llegaron a un acuerdo fronterizo, que sometieron conjuntamente al ministro de asuntos indígenas,³⁵ quien tuvo que aceptarlo. Este acuerdo es único en Canadá porque se logró entre grupos indígenas exclusivamente, sin mediación alguna de los gobiernos.

Así, enfocados en los objetivos y no en los procedimientos, los negociadores inuit pudieron sortear, uno a uno, los obstáculos políticos que enfrentaron, con soluciones imaginativas aunque a menudo heterodoxas.

8. *Factores coyunturales*. "Estuvimos... en el lugar correcto en el momento adecuado."³⁶ El liderazgo inuit aprovechó el clima político favorable para la negociación de acuerdos territoriales que se produjo desde los años sesenta.

A principios de los años noventa, el gobierno conservador de Brian Mulroney estaba ansioso de dar buenas noticias en el ámbito constitucional después de los penosos fracasos de Meech y Charlottetown. Crear un nuevo territorio le ofrecía una oportunidad para ello, y los inuit la supieron aprovechar. Sabían que un nuevo gobierno, especialmente si era dirigido por el Partido Liberal, tendría pocas probabilidades de aceptar el acuerdo.³⁷ La

³² Entrevista con Paul Quassa, Iqaluit, 8 de mayo de 2000. Traducción del autor.

³³ Uno de ellos, Dennis Patterson, diputado primero y primer ministro después de los Territorios del Noroeste. Entrevista con Dennis Patterson, Nunngaut, 11 de mayo de 2000.

³⁴ "Tunngavik" significa en inuktitut el lugar sobre el que uno puede pararse con seguridad, una base de apoyo firme.

³⁵ Duffy, *op. cit.*, pp. 256-257.

³⁶ Entrevista con John Amagoalik, Iqaluit, 12 de mayo de 2000.

³⁷ Desde 1977 el liderazgo inuit sabía que los gobiernos liberales se mostraban recelosos a reconocer los derechos indígenas, por considerarlos derechos especiales que minaban la igualdad democrática. Los gobiernos conservadores, en cambio,

estrategia de los negociadores inuit fue entonces lograr un compromiso jurídico firme cuanto antes. Este tipo de compromiso tenía la ventaja de que no podría ser desconocido por gobiernos posteriores, pues equivaldría a un tratado indígena, protegido por el artículo 35 de la Constitución. Lo lograron justo a tiempo, en mayo de 1993, cinco meses antes de que los conservadores fueran drásticamente desplazados del gobierno por una victoria liberal categórica.

9. El proceso de división de los Territorios del Noroeste no era una idea totalmente nueva. Lo novedoso es la manera en que esta división finalmente se operó, como un mecanismo para garantizar un gobierno mayoritario de los inuit dentro de su territorio ancestral.

La idea de la división es producto de la vastedad misma de la región que comprendían los Territorios del Noroeste. En una región tan amplia, las diferencias regionales son de esperarse y son muy marcadas. Además, gobernar un territorio tan extenso acarreaba problemas administrativos evidentes. La capital territorial, Yellowknife, se encuentra a más de tres mil kilómetros de la isla Baffin, el corazón del Ártico oriental. Finalmente, se aceptaba tácitamente que los Territorios del Noroeste tenían una vocación divisible. Después de todo, las provincias de las praderas (Manitoba, Saskatchewan y Alberta) se crearon dentro de territorios antiguamente comprendidos dentro de los Territorios del Noroeste, conformados con las vastas posesiones que la HBC

controló durante dos siglos, desde 1670 hasta 1870. Los Territorios son “lo que queda” de una serie de divisiones en el pasado.

En enero de 1960, el gobierno de Yellowknife propuso la separación del distrito de Mackenzie —la región más occidental de los Territorios del Noroeste, colindante con Yukón— del resto de los territorios, para facilitar su conversión en provincia en un futuro cercano. La propuesta fue acogida por el gobierno federal. Sin embargo, nunca fue aprobada. En retrospectiva, esto fue afortunado para los inuit, pues la división entonces propuesta provenía de políticos no indígenas cuyo único interés era deshacerse del Ártico oriental, que consideraban una carga que impedía el progreso de Mackenzie. La idea de implicar a la mayoría inuit en el gobierno del territorio “sobrante” estaba ausente, como lo denota el nombre mismo propuesto para el territorio: a pesar de ser una palabra inuktitut, Nunassiaq significa simplemente “tierra bella”, nombre políticamente neutro, sin duda elegido desde algún escritorio de la burocracia de Yellowknife u Ottawa.³⁸

Sin embargo, paralelamente se desarrollaba la idea de hacer participar a los pobladores del Ártico en el gobierno local. En junio de 1965 el gobierno federal creó la Comisión Consultora sobre el Desarrollo del Gobierno en los Territorios del Noroeste, conocida como Comisión Carothers, que recomendó el inicio de un proceso que llevara a la autonomía local completa dentro de los Territorios del Noroeste. Bajo su inspiración, en 1969 Yellowknife aprobó el “Decreto de los case-

eran más abiertos a ese reconocimiento. Entrevista con Dennis Patterson, Nunngaut, 11 de mayo de 2000.

³⁸ Duffy, *op. cit.*, pp. 247-249.

rios" (*Hamlet Ordinance*), para permitir a pequeñas comunidades sin base fiscal suficiente, abundantes en el Ártico y pobladas ante todo por inuit, contar con un gobierno autónomo subvencionado por el gobierno territorial.

El liderazgo inuit tomó nota de estos desarrollos y hábilmente los utilizó para articularlos alrededor de su objetivo: un gobierno en el que los suyos tuvieran no sólo poder real, sino el control sobre las políticas públicas que emanaran de ese gobierno.

UN GOBIERNO TERRITORIAL FUERA DE SERIE

Formalmente, es decir, constitucionalmente, Nunavut es un territorio como cualquier otro; con los mismos derechos y responsabilidades que Yukón o los Territorios del Noroeste. Goza de una autonomía gubernamental similar a la de estos territorios, su gobierno es elegido por sufragio universal de todos los *nunavummiut*³⁹ según las reglas del sistema parlamentario practicado en todo Canadá. Sin embargo, es también un territorio que no se parece a ningún otro en ese país. Explicamos a continuación por qué.

Durante el largo proceso de negociación del acuerdo, los líderes inuit nunca escondieron su objetivo de lograr algún tipo de libre determinación sobre los asuntos que afectaran a los inuit, su cultura y su estilo de vida. Durante ese proceso, a petición del gobierno federal, la cuestión de la creación de un nuevo territorio se

difirió constantemente. Los negociadores federales insistían en que tenían autoridad para negociar reclamos territoriales y derechos indígenas, no desarrollos constitucionales que la creación de un nuevo territorio implicaría.

El momento decisivo llegó el 25 de mayo de 1993, en una reunión en Ottawa en la que participó el ministro de asuntos indígenas Tom Siddon. Siddon estaba auténticamente convencido de la importancia y sensatez del proyecto de creación de Nunavut. En el tenso momento en el que había que decidir si se procedía con la creación del nuevo territorio o se desperdiciaban diecisiete años de negociaciones —los negociadores inuit no dejaban otra alternativa—, Siddon pidió un receso para llamar por teléfono al primer ministro Brian Mulroney. En su conversación, convenció a Mulroney de que el acuerdo tenía sentido, que no se corría ningún riesgo, y obtuvo su autorización para conceder la creación del nuevo territorio y finalizar con ello la negociación.⁴⁰ El acuerdo final se ratificó en una ceremonia realizada en Iqaluit en julio de 1993, uno de los últimos actos a los que asistió Mulroney en calidad de primer ministro.

El acuerdo territorial consiste en el conjunto de derechos y prerrogativas que el gobierno federal reconoce a los inuit como expresión de su título ancestral sobre las tierras y aguas del Ártico oriental. A cambio, los inuit renuncian para siempre a ese título, aceptando desde entonces y en el

³⁹ *Nunavummiut* es el gentilicio de los habitantes de Nunavut, en inuktitut.

⁴⁰ Esta anécdota me fue referida por John Merritt, que estuvo presente en dicha reunión como consejero jurídico para asuntos constitucionales de Nunavut Tunngavik Incorporated (NTI). Entrevista a John Merritt, Ottawa, 17 de mayo de 2000.

futuro ser considerados como cualquier otro canadiense. El acuerdo otorga a los inuit derechos exclusivos sobre 355 842 km², considerados en adelante su propiedad. Estos derechos se extienden al subsuelo en 37 870 km² de ese total. Además, los inuit tienen derechos ilimitados para el uso tradicional (caza, pesca, recolección) y para participar en el aprovechamiento de las tierras y aguas sobre el resto del territorio de Nunavut, que comprende una superficie de 1 900 000 km²; es decir, un área similar a la de todo México. Estas áreas y estos derechos son objeto de una definición detallada en el acuerdo territorial (capítulos 3 y del 5 al 21).⁴¹

Los inuit obtienen también la garantía de que su proporción demográfica en el territorio se verá reflejada en la proporción de empleados del nuevo gobierno (capítulo 23). Asimismo, las compras gubernamentales (licitaciones) deberán dar preferencia a las empresas cuyos propietarios son inuit, o al menos con participación inuit (capítulo 24). Los capítulos 25 a 28 otorgan derechos a los inuit sobre las ganancias obtenidas por la explotación de los recursos mineros en el territorio. El gobierno federal se compromete a transferir a los inuit, como compensación por la cesión de sus derechos sobre la tierra, una suma de 1 173 431 000 dólares canadienses, pagaderos en quince años,⁴²

que serán administrados por un fideicomiso (capítulo 29). Se crea también un fondo de capacitación inuit con 13 millones de dólares adicionales. El capítulo 32 crea un Consejo de Desarrollo Social de Nunavut. Los inuit también adquieren derechos para participar en la gestión de las zonas arqueológicas y la investigación etnográfica e histórica en la región (capítulos 33 y 34).

El acuerdo de creación del nuevo territorio está contenido en el capítulo 4 del acuerdo territorial, titulado "Evolución política de Nunavut". Este capítulo, que es el más corto de todo el acuerdo, pues ocupa apenas poco más de media página, es no obstante el más importante. Establece que el gobierno de Canadá recomendará al Parlamento la creación de un nuevo territorio, llamado Nunavut, con su legislatura y su gobierno público propios. El capítulo obliga igualmente a las partes a negociar un acuerdo político para la transferencia de poderes y recursos, y para el proceso de transición.⁴³

Así, el acuerdo territorial da origen a dos procesos diferentes pero paralelos y complementarios: uno, la aplicación de los derechos que los inuit adquirieron en la negociación del acuerdo territorial, y dos, la creación del nuevo gobierno. A cargo del primer proceso está la organización Nunavut Tunngavik Incorporated (NTI), a cargo del segundo, la Nunavut Implementation Commission (NIC). Ambas fueron creadas en 1993, cuando se firmó el acuerdo territorial; la primera de ellas como sustituto de TFN, que desaparece ese año; la segunda como grupo transitorio para crear las instituciones del nuevo go-

⁴¹ Canadá, *Ministre des Affaires indiennes et du Nord Canadien y Tunngavik Federation of Nunavut, L'accord entre les Inuit de la région du Nunavut et Sa Majesté la Reine du chef du Canada*, Ottawa, *Ministre des Affaires indiennes et du Nord Canadien*, 1993, p. 25.

⁴² A esta suma se dedujeron 40 millones de dólares, que el gobierno de Canadá prestó a FTN para poder llevar a cabo la negociación.

⁴³ Canadá, *op. cit.*, p. 25.

bierno. Con el nacimiento efectivo de Nunavut en 1999, NTI sigue a cargo del acuerdo territorial, mientras que el gobierno electo toma el lugar de NIC.

Existe actualmente una compleja relación simbiótica entre NTI y el gobierno de Nunavut. Mientras que este último representa y actúa en nombre de todos los habitantes del territorio, NTI representa exclusivamente los intereses de los inuit y actúa en su beneficio. El gobierno de Nunavut es electo por todos los *nunavummiut*; en cambio, sólo los inuit eligen a los dirigentes de NTI. Esta organización actúa como un "perro guardián" (en palabras de los dirigentes mismos) de las políticas del gobierno, que deben reflejar la letra y el espíritu del acuerdo territorial en lo que respecta a empleo, compras gubernamentales, políticas sociales, manejo de recursos, etc. Mientras que el gobierno cuenta con un presupuesto de 620 millones de dólares anuales, para atender numerosas necesidades, NTI acumula, dentro del Fideicomiso de Nunavut, un importante capital, calculado en 500 millones en 2000. Según el calendario establecido en el acuerdo, recibirá otros 600 millones hasta 2008. De hecho, NTI no ha tocado el capital; todos sus programas han sido financiados por los intereses que éste genera. Mientras que el gobierno no recibe participación alguna de las ganancias por la explotación de recursos naturales, al tratarse de un gobierno territorial y no provincial, NTI recibe 5% de las ganancias de las compañías privadas en el territorio.⁴⁴

Esta situación parece contener el germen de una confrontación. En realidad, las relaciones entre NTI y el nuevo gobierno son cooperativas, armónicas. La razón principal es que, aunque con mandatos diferentes, ambas instituciones tienen un acuerdo básico en sus objetivos centrales, principalmente porque la mayoría de los diputados elegidos en la primera legislatura del nuevo territorio (15 de un total de 19) son inuit. Asimismo, seis de los ocho integrantes del gabinete pertenecen a esta etnia.⁴⁵ Una situación similar se reproduce en los gobiernos locales de los 26 municipios y "caseríos" (*hamlets*) que comprende Nunavut. La lengua oficial de trabajo del gobierno es el inuktitut, y esta medida está lejos de ser simbólica: de hecho, tres diputados sólo hablan esa lengua, y existe la obligación de proporcionar traducción inuktitut-inglés y viceversa en todos los actos oficiales del gobierno.

Hay también convergencia en el objetivo de atacar decididamente los problemas socioeconómicos, que en Nunavut afectan principalmente a los inuit. Los ministerios de salud y servicios sociales y de educación cooperan con el Consejo de Desarrollo Social de Nunavut, dependiente de NTI, para asegurar que haya armonía entre las acciones del gobierno y los objetivos del acuerdo territorial. Lo propio sucede entre el Ministerio de Desarrollo Sustentable y NTI. Inclusive, existe actualmente una política para incorporar dentro del funcionamiento cotidiano

⁴⁴ Entrevista con Paul Quassa, Iqaluit, 15 de mayo de 2000; entrevista con Paul Okalik, Iqaluit, 9 de mayo de 2000.

⁴⁵ Para el desarrollo de las primeras elecciones en Nunavut, realizadas el 15 de febrero de 1999, y la conformación del primer gobierno territorial véase Brian Armstrong, "The election of Nunavut's first Legislative Assembly", *Canadian Parliamentary Review*, vol. 22, núm. 2, verano, 1999, pp. 16-18.

del gobierno la mentalidad y las normas de convivencia inuit tradicionales, lo que en inuktitut se llama *inuit qaujimajatuqangit* y que se traduce como "conocimiento tradicional inuit". La cooperación entre el gobierno de Nunavut y NTI se extiende prácticamente a todas las áreas del gobierno.

En fin, desde su origen el gobierno de Nunavut se concibió como un gobierno descentralizado. Esta política reconoce la diversidad de las regiones que componen el territorio, evita el crecimiento desmedido de la capital Iqaluit y crea un gobierno a la imagen del estilo de vida tradicional seminómada de los inuit. Por descentralización entendemos que la sede principal de ciertos ministerios y sus dependencias se hallan en regiones diferentes de la capital. Alrededor de 700 puestos de base del gobierno, así como dependencias completas, están divididos entre Iqaluit y otras diez comunidades: Igloodik, Rankin Inlet, Cambridge Bay, Cape Dorset, Arviat, Gjoa Haven, Kugluktuk, Pangnirtung, Baker Lake y Pond Inlet. Permanecen en Iqaluit solamente la Asamblea Legislativa y las oficinas de las que depende el funcionamiento nuclear del gobierno (los ministerios de Asuntos Ejecutivos e Intergubernamentales, de Finanzas y Administración, de Recursos Humanos y de Justicia).⁴⁶

Al momento de concluir las negociaciones del acuerdo territorial, los inuit fueron criticados por otros líderes aborígenes en Canadá por renunciar a sus de-

rechos ancestrales a cambio de un gobierno público, con instituciones que se asemejan a las de los otros territorios canadienses. Sin embargo, en opinión de un autor: "Nunavut [es] de facto una entidad política indígena... las cláusulas [sobre los derechos] indígenas del acuerdo de Charlottetown pueden llegar a pasar por la puerta trasera en vez de la delantera".⁴⁷ Es decir, habiendo constatado la dificultad de lograr un gobierno puramente indígena, protegido por la Constitución canadiense, los inuit optaron por una solución intermedia: un gobierno público protegido por un acuerdo territorial indígena. En una renovada muestra de su pragmatismo, su capacidad para conciliar lo ideal con lo posible, los inuit lograron lo que querían, aunque se denomine de otra manera y su estatus jurídico sea diferente.

LOS DESAFÍOS ACTUALES

El pueblo inuit ha logrado lo que deseaba: recuperar el control sobre su propio destino, dirigir los procesos político y económico de su territorio ancestral. Lo logró, además, modificando la federación canadiense con la creación de un nuevo gobierno territorial, depositario de los poderes que el desarrollo constitucional en ese país ha otorgado a entidades federativas similares.

Sin embargo, la libertad también es responsabilidad. Una vez acabada la euforia de la inauguración del nuevo territorio, la responsabilidad de que el proyecto funcione queda principalmente en

⁴⁶ Mike Vlessides, "A public government", en *Nunavut '99. Changing the map of Canada*, Iqaluit, Nortext Multimedia-Nunavut Tunngavik Incorporated, 1999, p. 110.

⁴⁷ Hamilton, *op. cit.*, p. 246. Traducción del autor.

manos de los inuit. Y en ese plano no sólo hay logros, sino también desafíos.

El primer desafío es conservar el predominio inuit sobre el gobierno. Como indicamos, Nunavut adoptó un gobierno público, elegido por todos los habitantes del territorio sin importar su origen étnico. Los inuit tienen garantizado el predominio porque actualmente constituyen 85% de la población del territorio. Teóricamente, es posible que lleguen a perder este predominio. Ya los residentes de Iqaluit se inquietan porque en el primer año de creación del territorio, el número de habitantes de la capital pasó de 3 000 a 4 500... ¡un incremento de 50% en un año! La mayoría de los recién llegados provienen del sur de Canadá, y no son inuit, por lo que Iqaluit es el poblado con la menor proporción de población inuit en el territorio, calculada en 60%. Sin embargo, el riesgo de que los inuit se conviertan en minoría en todo el territorio parece poco probable en el corto plazo: pocos sureños están dispuestos a establecer su residencia permanente en Nunavut. Si en un futuro esta situación cambiara y el equilibrio demográfico a favor de los inuit se deteriorara, éstos guardan “en el bolsillo trasero” el último recurso: exigir un autogobierno auténtico, es decir, basado ahora sí en criterios étnicos.⁴⁸ En el acuerdo territorial —los líderes insisten—, se renunció a los derechos sobre la tierra, no al derecho aborigen de gobernarse a sí mismos. Existe, empero,

confianza en que este regreso a las reivindicaciones étnicas no será necesario, al menos en el corto plazo.

La temporalidad en la residencia de los migrantes sureños parece estar ligada a las oportunidades limitadas de empleo en el territorio. No es casualidad que la población haya aumentado tanto justamente en Iqaluit; la mayoría de los migrantes llegaron allí ya sea como empleados del gobierno territorial, como enviados del gobierno federal o como trabajadores de las obras de infraestructura que actualmente se construyen. Y ese desarrollo económico limitado es otro desafío para el nuevo territorio. Además de las compras gubernamentales —que dependen en gran medida del dinero federal, ya sea bajo la forma de transferencias al gobierno o como parte de la compensación por el acuerdo territorial— hay poco flujo de recursos al territorio. Existen hoy día dos proyectos mineros en operación —Polaris y Nani-sivik, que producen zinc, plomo y plata— y aunque se han detectado nuevas oportunidades —oro, plata, cobre, níquel, zinc y diamantes—, los inversionistas se muestran cautelosos. Aunque la conclusión del reclamo territorial ciertamente añade certidumbre a proyectos de largo plazo, porque no pende ya sobre el territorio el riesgo de un reclamo indígena —algo de lo que pocas regiones canadienses ricas en recursos naturales pueden jactarse—, las distancias siguen siendo enormes, el transporte caro y el costo de la mano de obra elevado. Por ello persiste un rezago, en términos de creación de empleo, que afecta principalmente a la población inuit. Según la encuesta de empleo levantada en septiembre de 1999, la tasa de desempleo promedio en Nuna-

⁴⁸ Esta medida de emergencia fue mencionada tanto por John Amagoalik como por Jose Kusugak. Entrevista a John Amagoalik, Iqaluit, 12 de mayo de 2000; entrevista a Jose Kusugak, Ottawa, 23 de junio de 2000.

vut es de 20.7%, el desempleo de los inuit asciende a 28%, y el de los hombres inuit llega hasta 29.1 por ciento.⁴⁹

Por ello, John Amagoalik considera que, ahora que el gobierno de Nunavut es una realidad, la tarea prioritaria es el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de los inuit mediante el fortalecimiento de las empresas propiedad de inuit.⁵⁰ Por esta razón, en lugar de ocupar una posición en el gobierno de Nunavut, Amagoalik prefirió crear una consultoría de negocios para ayudar a gente de su pueblo a crear empresas.

El financiamiento gubernamental es también un reto. Actualmente, el gobierno de Nunavut se beneficia de un programa a cinco años de transferencia de fondos del gobierno federal; lo cual es común a otros gobiernos territoriales e incluso provinciales en Canadá. Lo delicado es que esta transferencia representa 95% del presupuesto del gobierno territorial. Por el momento, este gobierno sólo está obligado a buscar 5% de su financiamiento mediante impuestos u otras fuentes de ingreso; mas cuando el programa quinquenal termine, deberá buscar otras fuentes para aportar un porcentaje mayor de su gasto de operación.

Otro desafío a la construcción de Nunavut es la educación. Herencia de los años de colonialismo, existe un retraso educativo entre los inuit. La cuota de empleo para los inuit en el nuevo gobierno, que debiera ser de 85% según el acuer-

do territorial, no pudo cumplirse simplemente porque no hay suficientes inuit capacitados para ocupar los puestos en la administración pública: el porcentaje se detuvo por el momento en 42%.⁵¹ Esta situación además significa que los altos puestos de la burocracia profesional están copados por antiguos funcionarios del gobierno de los Territorios del Noroeste, en su mayoría canadienses de origen europeo. Esta situación se ha convertido en un freno a la introducción de la manera inuit de administrar (*inuit qaujimajatuqangit*) dentro del gobierno territorial.

Otro desafío mayúsculo lo constituyen las condiciones socioeconómicas de la mayoría de la población inuit. Las personas interrogadas a este respecto identificaron dos problemas principales: la habitación y la juventud. El crecimiento acelerado de las comunidades inuit, en especial Iqaluit, ha creado un déficit habitacional; muchas familias viven hacinadas o tienen residencia provisional. Además, debido a las particularidades climáticas y al costo del transporte de materiales, la construcción de residencias es cara. NTI ofreció al gobierno territorial un préstamo para la construcción de habitaciones para los inuit;⁵² por su parte, el gobierno pondera su capacidad de endeudarse y romper con ello su política presupuestal de déficit cero.

La juventud inuit vive en una fase de transición. Atrás quedaron problemas agudos ligados a la descomposición social,

⁴⁹ Canadá, Government of Nunavut, 1999 *Nunavut Community Labour Force Survey. Overall results and basic tables. September 1999*, Iqaluit, Nunavut Bureau of Statistics, 1999, p. 11.

⁵⁰ John Amagoalik, "Nunavut Project, part two", *Nunatsiaq News*, año 28, núm. 15, mayo, 2000, p. 11.

⁵¹ Maria Canton, "Reviewing the Review. Governments and NTI strive to meet recommendations in assessment", *News/North Nunavut*, vol. 55, núm. 2, mayo, 2000, p. A9.

⁵² Entrevista a Paul Quassa, Iqaluit, 15 de mayo de 2000.

como el alcoholismo generalizado⁵³ o las altas tasas de suicidio juvenil. No es ya ciertamente una juventud sin futuro, pero vive la frustración de no participar todavía plenamente en la sociedad, en el consumo, en las oportunidades de trabajo calificado. Los varones están teniendo más dificultades para adaptarse al nuevo contexto. Hay que derrotar, expresó John Amagoalik, ese sentimiento de rabia que persiste en la juventud inuit actual, y desarrollar la esperanza y la ética del esfuerzo.⁵⁴

Con el objeto de dar un seguimiento al cumplimiento de lo plasmado en el acuerdo territorial, NTI realizó una evaluación de los primeros cinco años de aplicación del acuerdo y encargó, a la firma privada Avery Cooper, ubicada en Yellowknife, una evaluación similar.⁵⁵ Al analizar el financiamiento de cada una de las cláusulas del acuerdo, el reporte de NTI encuentra diez asuntos que no han sido adecuadamente atendidos, entre ellos las

regulaciones poco claras para pesca y cacería, insuficiente empleo inuit en el gobierno, insuficientes contratos gubernamentales para empresas inuit, deficiencias en los comités de administración de fauna y aguas, inconsistencia entre leyes federales y territoriales por actualización lenta, falta de participación inuit en la administración de las áreas protegidas, regulación deficiente de armas de fuego para cacería y falta de claridad en los derechos de los inuit y otros indios canadienses en las áreas en donde sus territorios ancestrales se traslapan.

Por su parte, el reporte independiente establece que el acuerdo territorial se ha aplicado totalmente en 50% de las 200 obligaciones que establece, parcialmente en 25%, mientras que el 25% restante está en una situación preocupante de incumplimiento. Las deficiencias se deben en parte al gobierno federal, en parte al territorial y en ocasiones a NTI mismo. Las deficiencias más serias que el reporte encontró son el incumplimiento de los objetivos de empleo y formación de jóvenes inuit y un comité de aplicación del acuerdo territorial deficiente. Por lo pronto, Paul Quassa anunció públicamente que NTI podría demandar al gobierno federal por incumplimiento de contrato si éste no toma medidas para corregir las deficiencias. En privado, sin embargo, Quassa confiesa que la acción legal es un recurso extremo, y lo presenta más bien como argumento de presión política.⁵⁶ Además, como vimos anteriormente, los inuit prefieren los arreglos negociados a las decisiones de los tribunales. En gene-

⁵³ Por decisión de varias comunidades, incluyendo a Iqaluit, desde los años setenta la venta al menudeo y el ingreso al territorio para uso particular de bebidas alcohólicas están prohibidas; éstas sólo pueden adquirirse en los bares. Quien desee adquirir bebidas, para hacer una fiesta por ejemplo, debe presentar una solicitud ante el gobierno municipal con un par de semanas de anticipación; aun así la cantidad permitida es limitada.

⁵⁴ Entrevista a John Amagoalik, Iqaluit, 16 de mayo de 2000.

⁵⁵ Los resultados de estas evaluaciones están contenidos en Nunavut Tunngavik Incorporated, *Taking stock. A review of the first five years of implementing the nunavut land claims agreement*, Iqaluit, NTI, diciembre, 1999; y N. Louise Vertes, David M. H. Connelly y Bruce A. S. Knott, *5 Year Review 1993 to 1998. Implementation of the Nunavut Land Claims Agreement. An independent review*, Yellowknife, Île Royale Enterprises, 2000.

⁵⁶ Entrevista a Paul Quassa, Iqaluit, 15 de mayo de 2000.

ral, existe voluntad de las partes para aplicar lo acordado; por lo que la corrección de las deficiencias pudiera ser sólo una cuestión de tiempo.

LECCIONES PARA MÉXICO

A pesar de los retos mayúsculos que el nuevo territorio enfrenta, Nunavut es sin duda un logro del pueblo inuit, que brinda una oportunidad de desarrollo autónomo y es una prueba de cómo el principio federal, que existe en Canadá desde 1867, es flexible y permite solucionar ciertos dilemas históricos con justicia y democracia. Más allá del contexto canadiense, Nunavut es ejemplo de solución creativa para conciliar los reclamos indígenas con las instituciones modernas. Este ejemplo puede ser útil para otros pueblos indios y estados en el mundo, incluido México.

Existen por supuesto profundas diferencias de contexto histórico, geográfico, jurídico y político entre la situación indígena en México y la de Canadá.⁵⁷ Sin embargo, en la coyuntura actual hay ciertos ámbitos de convergencia, en particular la movilización indígena para reclamar el derecho a preservar su cultura y ejercer autogobierno en sus comunidades. En este aspecto, la experiencia de Nunavut puede inspirar soluciones creativas a los reclamos indígenas en México. Con-

cretamente, esta experiencia proporciona a México las siguientes ocho lecciones:

1) Al negociar el acuerdo territorial, los inuit reiteraron su lealtad a Canadá, su interés incluso en contribuir al logro de objetivos del país en su conjunto, contrastando sus reivindicaciones con las aspiraciones independentistas de Quebec. Esta insistencia tranquilizó a la postre a las élites políticas y a la ciudadanía en general, que ahora considera a los inuit como parte plena de la gran nación canadiense. Los indígenas mexicanos abrigan un sentimiento similar respecto de México, por lo que pueden salir al paso a los detractores de sus reivindicaciones cuantas veces sean necesarias, reiterando su lealtad a la nación mexicana.

2) Para lograr el acuerdo territorial, Ottawa, el gobierno de los Territorios del Noroeste y el liderazgo inuit emprendieron negociaciones de buena fe, con la intención de lograr acuerdos y no solamente ganar tiempo para después proceder a aplicar decisiones unilaterales. Sin perder de vista sus objetivos, los líderes inuit mostraron pragmatismo, flexibilidad en lo accesorio, firmeza en lo sustantivo y paciencia; lo cual a su vez alimentó la buena fe en las negociaciones. Una actitud similar, sobre todo por parte del gobierno, sin duda despejaría el ambiente para la negociación de las reivindicaciones indígenas en México.

3) El liderazgo inuit adoptó posturas fuertes en la negociación, las cuales emanaban de consensos con las comunidades, de una consulta constante, y del plebiscito frecuente de los líderes. En pocas palabras, la práctica de la democracia dio fuerza al liderazgo para presentar propues-

⁵⁷ Para una comparación sistemática, véase Isabel Altamirano Jiménez, *Los pueblos indígenas, ¿ciudadanos diferenciados?: los pueblos indígenas de México y Canadá en una perspectiva comparativa*, tesis de maestría en sociología política, México, Instituto Mora, junio, 2000.

tas consistentes con la voluntad de las comunidades. El gobierno canadiense, hábil en la estrategia de "divide y vencerás" en sus tratos con los indígenas, simplemente no pudo aplicarla en las negociaciones relativas a Nunavut. Ésta es una lección que los indígenas mexicanos debieran analizar de manera autocrítica.

4) Los inuit entendieron que las negociaciones macroconstitucionales son complejas e inciertas, porque se realizan bajo el reflector de la atención pública, abren la posibilidad de que numerosos actores políticos se involucren, polarizan las posiciones y, a la postre, a menudo terminan sin operar reforma alguna por la tremenda dificultad para lograr consensos. Aprendieron también a desconfiar de las decisiones judiciales, porque por definición se originan en situaciones conflictivas, además de que su resultado final toma mucho tiempo y escapa a su control. Escogieron la negociación como el mecanismo favorito para lograr sus objetivos. Esta lección parece también aplicarse a México, en donde la discusión legislativa y el litigio jurídico para atender las reivindicaciones indígenas ha provocado un grado considerable de animadversión y pocas soluciones satisfactorias para las partes en debate.

5) Los inuit apostaron entonces a conciliar sus reclamos con los principios en los que descansa el orden jurídico del Estado canadiense. Nunavut adoptó la forma de un territorio, que es una jurisdicción contemplada por las leyes canadienses, protegida por su constitución y en perfecta armonía con el sistema federal de gobierno que caracteriza a ese país. De la misma manera, en México sería posible adoptar una forma de jurisdicción

ya contemplada en el marco jurídico vigente, muy probablemente el municipio, para crear entidades territoriales que den cabida a los reclamos indígenas. También en México, se apelaría a la aplicación literal del federalismo, tal como lo establece la Constitución: un sistema de soberanías concurrentes, en el que el municipio cuenta con su ámbito propio y libre de injerencia de los poderes federal y estatal.

6) Nunavut es un gobierno público, que garantiza el universalismo jurídico —es decir, los derechos políticos y civiles— para todos sus habitantes, independientemente de su origen étnico. No hay fueros o leyes especiales para los inuit o para los no inuit; solamente se aplican políticas de "acción afirmativa" (para contratación de personal inuit, para otorgar contratos de licitación a empresas inuit, etc.) que se justifican como medidas para favorecer la preservación de la cultura y el mejoramiento del nivel de vida de los inuit. De la misma manera, en México podría adoptarse el principio según el cual dentro de las nuevas jurisdicciones indígenas la ley se aplicara igualmente a todos sus habitantes, sin distinción de origen, aunque se permitieran e incluso se promovieran programas para preservar la cultura y las instituciones indígenas y eliminar su marginación socioeconómica. De esta manera, se evitarían las objeciones al autogobierno indígena como sinónimo de exclusión o marginación de los no indígenas o de mujeres indígenas dentro del territorio de la jurisdicción indígena.

7) En Nunavut, los derechos indígenas logran prevalecer en el gobierno público en un contexto de competencia democrática abierta porque los inuit constituyen

la mayoría de la población del territorio. Los canadienses no inuit que habitan en el territorio se sujetan a esa autoridad porque es democráticamente legítima, sin reglas especiales para los inuit. De la misma manera, si en México se diseñaran las jurisdicciones indígenas de manera que los indígenas pertenecientes a un mismo pueblo formaran la mayoría, las autoridades resultantes serían igualmente legítimas.

8) En Nunavut existe un ámbito paralelo, que no es público sino exclusivo de los inuit. Sin embargo, este ámbito no se confunde con el gobierno público, sino que se mantiene como una organización separada (NTI). Desde fuera del gobierno, esta organización promueve los intereses de los inuit, propone programas al gobierno, critica acciones que considera lesivas a sus miembros, etc. En pocas palabras, actúa como un grupo de presión en un marco pluralista, sus propuestas deben pasar invariablemente por el proceso de deliberación pública gubernamental antes de ser aprobadas y aplicadas. Este mecanismo de separación de los intereses indígenas particulares de los asuntos públicos generales pudiera abrir en México nuevas posibilidades de conciliación de los reclamos indígenas con los derechos de los demás ciudadanos que habitan en las regiones en donde ellos predominan.

En conclusión, la experiencia de Nunavut puede ayudar a repensar sobre nuevas bases el complejo debate sobre los derechos indígenas que actualmente se desenvuelve en México.

ANEXO 1: PERSONAS ENTREVISTADAS

1) TERRY ADLA. Funcionario del Departamento de Asuntos Ejecutivos e Intergubernamentales del gobierno de Nunavut. Sus padres fueron reubicados en el Ártico extremo (Resolute Bay) en 1953. Sobrino de John Amagoalik. Entrevistado en Iqaluit el 16 de mayo de 2000.

2) JAYPETEE ARNAKAK. Funcionario (*Inuit senior assignment trainee*) de Nunavut Social Development Council (NSDC), dependiente de Nunavut Tunngavik Incorporated (NTI). Entrevistado en Iqaluit el 12 de mayo de 2000.

3) JOHN AMAGOALIK. Nace en Inukjuak, Quebec, en 1945. Cuando tiene ocho años de edad, su familia es reubicada al Ártico extremo, en Resolute Bay, donde crece en una situación de carencia extrema. Miembro de Inuit Tapirisat of Canada (ITC) desde 1974, donde actuó como director ejecutivo de Inuit Claims Commission, vicepresidente y más tarde presidente, de 1977 a 1983. Fue también copresidente de Inuit Committee for National Issues y miembro de Nunavut Constitutional Forum. Presidente de Nunavut Implementation Commission (NIC) desde su creación en 1993 hasta su disolución en 1999. Considerado mucho tiempo un líder radical e intransigente defensor de la idea de Nunavut, hoy declara sin reservas su entusiasmo por lo que Nunavut es. Actualmente es socio principal de la firma Amagoalik and Associates Consulting Services, encargada de asesorar a empresas inuit. Entrevistado en Iqaluit en dos ocasiones, el 12 y el 16 de mayo de 2000.

4) TAGAK CURLEY. Presidente fundador de ITC en 1971. Originalmente opera-

dor de equipo pesado para el ejército canadiense en 1964 y 1965, trabajó posteriormente para el Programa de Desarrollo Comunal del gobierno federal, y luego para el gobierno de los Territorios del Noroeste. Asiste a Churchill Vocational School, en donde, con el apoyo de Indian Brotherhood of Canada, da cuerpo a la idea de una organización pancanadiense representativa de los intereses de los inuit (ITC). Entrevistado en Iqaluit el 10 de mayo de 2000.

5) PETER IRNIQ. Comisionado de Nunavut (representante de la reina Elizabeth II) desde 1999. Nació en 1947 en Lyon Inlet. Asistió a Churchill Vocational School. Se desempeñó como locutor en inuktitut para las emisiones de Canadian Broadcasting Corporation (CBC) en el Ártico, y como traductor para el gobierno de los Territorios del Noroeste. Fue elegido diputado territorial de este gobierno de 1975 a 1979 y de 1998 a 2002. Fue presidente de Keewatin Inuit Land Claims y miembro del comité directivo de Tunngavik Federation of Nunavut. Entrevistado en Iqaluit el 9 de mayo de 2000.

6) PETER KILABUK. Diputado territorial de Nunavut por el distrito de Pangnirtung y ministro de desarrollo sustentable del gobierno de Nunavut. Entrevistado en Iqaluit el 12 de mayo de 2000.

7) JOSE KUSUGAK. Presidente de ITC desde junio de 2000; organización de la cual es también miembro fundador. Lingüista de formación, fue contratado de 1974 a 1977 por el gobierno federal para homogeneizar la escritura del inuktitut con caracteres silábicos en las diversas regiones del Ártico. Participó en la negociación del acuerdo territorial. Entrevistado en Ottawa el 23 de junio de 2000.

8) LOIS LESLIE. Abogada, asesora legal principal para el Departamento de Asuntos Ejecutivos e Intergubernamentales, en la oficina de enlace en Ottawa del gobierno de Nunavut. Entrevistada en Ottawa el 17 de mayo de 2000.

9) JOHN MERRITT. Abogado, consejero legal para asuntos constitucionales de NTI. Entrevistado en Ottawa el 17 de mayo de 2000.

10) PAUL OKALIK. Diputado territorial de Nunavut, por el distrito de Iqaluit West, y primer ministro de Nunavut. A sus 34 años se convirtió en el primer ministro territorial y provincial más joven de Canadá. Participó al lado de Paul Quassa y Tagak Curley en la negociación del acuerdo territorial, de 1985 a 1993, y en la organización del nuevo gobierno con John Amagoalik en Nunavut Implementation Commission NIC, de 1993 a 1999. Entrevistado en Iqaluit el 9 de mayo de 2000.

11) DENNIS PATTERSON. Abogado, político y consultor de negocios, actualmente residente en Iqaluit. Canadiense del sur, fue defensor de oficio por el gobierno de los Territorios del Noroeste y posteriormente asesor jurídico de Tunngavik Federation of Nunavut (TFN). Consumado defensor de los inuit, es elegido diputado a la Asamblea Legislativa en Yellowknife y, más tarde, como primer ministro de los territorios. Desde estas posiciones, impulsa el proyecto de Nunavut. Actualmente es socio principal de la firma Amagoalik and Associates Consulting Services, encargada de asesorar a empresas inuit. Entrevistado en Nunngaut el 11 de mayo de 2000.

12) PAUL QUASSA. Presidente de NTI, por segunda vez desde 1999. Dirigió el equipo

que logró la conclusión del acuerdo territorial en 1993. Entrevistado en Iqaluit en dos ocasiones, el 8 y el 15 de mayo de 2000.

13) ANNIE QUIRKE. Responsable de políticas y asuntos sociales para NTI. Encargada de revisar las políticas sociales para determinar si toman en cuenta el espíritu del acuerdo territorial y son sensibles a las necesidades de los inuit. Entrevistada en Iqaluit, el 11 de mayo de 2000.

14) BERT ROSE. Decano de Nunavut Arctic College. Ex miembro de NIC, encar-

gado del aspecto educativo del acuerdo territorial. Entrevistado en Iqaluit el 9 de mayo de 2000.

15) JUDITH TANGUAY. Actualmente consejera ejecutiva de la Dirección General de Recursos Naturales y Medio Ambiente del Departamento de Asuntos Indígenas y de Desarrollo del Norte, del gobierno de Canadá. Fue miembro de NIC, como representante del gobierno federal. Entrevistada en Ottawa el 18 de mayo de 2000.