

## Miscelánea

### Una autonomía étnica negociada a tres bandas: el caso de la nación *innu* de Québec

### Negotiating ethnic autonomy on three fronts: The case of the *innu* nation of Quebec

**Pablo PALENZUELA**

Departamento de Antropología Social de la Universidad de Sevilla  
ppalenzuela@us.es

Recibido: 1 de abril de 2009

Aceptado: 20 de octubre de 2009

#### **Resumen**

La autonomía regional pluriétnica o gubernamental constituye en la actualidad la reivindicación central de los pueblos autóctonos de América para recuperar sus derechos como sujeto político y acceder al control del territorio y de sus recursos. Esa autonomía significa compartir la soberanía dentro del Estado-nación y poder realizar un proyecto de desarrollo endógeno. En este artículo analizamos el proceso de negociación de la nación *innu* con los gobiernos de Québec y Canadá para la firma de un tratado que incluya la autonomía gubernamental.

**Palabras clave:** Estado-nación, autonomía pluriétnica, soberanía, gobernanza, derechos ancestrales y nación cultural.

#### **Abstract**

Pluri-ethnic or governmental regional autonomy constitutes at present the central revindication of the autochthonous peoples of America, in order to recover their rights as ethnic-political subjects with rights to control their own territory and resources. Autonomy means sharing sovereignty within the Nation-State, exercising self-government and the power to carry through a project of endogenous development. In this article we analyze, first, the evolution of the paradigms which have guided Canadian policy as regards their autochthonous peoples, and, specifically, the negotiations carried on by the *innu* nation with the governments of Quebec and Canada in order to sign a treaty that includes governmental autonomy.

**Keywords:** Nation-State, Autonomy, sovereignty, government, ancestral rights, cultural nation.

**Referencia normalizada:** Palenzuela, P. (2010). Una autonomía étnica negociada a tres bandas: el caso de la nación *innu* de Québec. *Revista de Antropología Social*, 19, 267-306.

**SUMARIO:** 1. Introducción. 2. Evolución histórica de la relación entre Canadá y sus pueblos autóctonos. 3. La relación entre Québec y su población autóctona. 4. Estudio de caso: negociación de la autonomía de la nación *innu* de Québec. 4. 1. La nación *innu*: datos básicos y proceso de transformación estructural. 4. 2. El comienzo de la larga marcha de la negociación. 4. 3. La firma del Enfoque Común —*Approche Commune*—. 4. 4. Mientras llega el Tratado: estancamiento de la negociación, rupturas y oposición de la población no autóctona. 5. Condenados a entenderse: autonomía y desarrollo. 6. Referencias bibliográficas.

## 1. Introducción

El objeto de este artículo es el análisis del proceso de negociación de la autonomía gubernamental entre el pueblo autóctono *innu* y los gobiernos, provincial de Québec y federal de Canadá, así como la contextualización de dicha negociación en la evolución de los paradigmas que han orientado la política canadiense respecto a su población autóctona. Se trata pues de una aproximación procesual y contextual, y no tanto de un estudio etnográfico de la cuestión etno-política, para deducir las posibilidades y los límites del ejercicio de la autonomía por un grupo étnico en un territorio en el que confluyen intereses de distintos sectores sociales. Un estudio etnográfico sobre las prácticas en las que se expresan las categorías de adscripción e identificación de los actores sociales hubiera sido un complemento adecuado al análisis procesual, pero dicha etnografía desborda el marco concreto de esta investigación.

No obstante, la negociación de la autonomía *innu* en sí misma es un dossier de larga duración —casi treinta años— con contenidos étnico-políticos, al menos en el nivel discursivo de las partes, pero sobre todo con claras implicaciones jurídico/políticas y económicas. Su peculiaridad, respecto a otros procesos de negociación de autonomía regional, es que pone en relación dos niveles gubernamentales, cuyas competencias son *a priori* complementarias pero no exentas de confrontación, con interlocutores que afirman representar los intereses de un grupo étnico, formalmente reconocido por ambas instancias gubernamentales como una de las primeras naciones de Canadá, pero, tal como se desprende del propio proceso de negociación, sin la suficiente cohesión, tanto territorial como etno-política, como para constituirse en el sujeto político que represente los intereses colectivos de la nación cultural.

Si aceptamos que una nación cultural se caracteriza por tener una comunidad de cultura, una conciencia de pertenencia y un proyecto común de carácter fundacional, con mayor o menor profundidad temporal, normalmente sobre un territorio, percibido éste tanto como base material para la subsistencia colectiva que como referente simbólico de identificación, el pueblo autóctono *innu* de Québec cumpliría con todos esos elementos constitutivos de una nación cultural. Sin embargo, tal como pretendemos ilustrar con el análisis del proceso histórico colonizador y con la revisión de las vicisitudes de la negociación por la autonomía gubernamental, este grupo étnico adolece de una fuerte fragmentación interna en espacios territoriales —las doce comunidades *innu*— y en su representación política —los Consejos de Banda—. Esta situación de fuerte desarticulación contrasta con la apelación discursiva de sus líderes a su sentido de pertenencia, a su dimensión genealógica y

configuración psicológica en la línea que sugiere George Devos (1982), a sus fronteras étnicas, en el sentido relacional de la etnicidad que propone F. Barth (1976) y desarrollarán más tarde J. Y. Okamura (1981) y R. Jenkinns (1994) en su interpretación situacional de la etnicidad. Estos discursos, en el contexto de la negociación por la autonomía, parecen responder más a una estrategia utilitaria que enfatiza la construcción interétnica por comparación y diferenciación, ocultando las debilidades del proceso de construcción intraétnica; es decir, expresan un uso discrecional e instrumental de la etnicidad como recurso (Cohen, 1996) o una forma de “politización de la etnicidad” en contextos de negociación o conflicto (Tambiah, 1989).

En ese juego sutil, en el que aparecen imbricados la apropiación de los marcadores étnicos del pueblo *innu* resultantes de relaciones interétnicas —lo exterior— y el énfasis en la diferenciación de cada comunidad como epifenómeno de procesos particulares —lo interior—, se enmarca la negociación de autonomía gubernamental para el pueblo *innu*.

La demanda de autonomía por los pueblos autóctonos alcanza su verdadero sentido en el proceso histórico, durante el cual emergieron y se consolidaron los proyectos de Estado–nación en el continente americano. En su transcurso se produce un fenómeno de yuxtaposición de distintas ideas de nación sobre territorios que son percibidos como propios, tanto por los nuevos Estados–nación como por las poblaciones autóctonas. El antropólogo mexicano Gilberto López y Rivas lo expresa así:

Por un lado, se encuentran las etnias históricas u originales con diversos grados de continuidad y ruptura tanto reales como míticas, por otro las naciones creadas o hegemónicas. Las primeras son aquellas en las que el sentido de pertenencia se genera a través de los usos y las costumbres heredados de generación en generación. El proyecto de nación que en ellas impera proviene de las demandas y necesidades de la población que las integra. Se trata de proyectos fundamentalmente endógenos. En cambio, las naciones creadas o hegemónicas, para el caso de América Latina, [o para el continente americano, añadiríamos nosotros] provienen de procesos de ruptura de las clases dominantes de territorios que fueron conquistados y colonizados respecto de las metrópolis (Gabriel y López y Rivas, 2005: 30).

El resultado de esa coexistencia, excepcionalmente convivencial y habitualmente conflictual, de concepciones nacionales distintas ha dado lugar a Estados–nación objetivamente plurinacionales y multiétnicos que, no obstante las diversas formas de gobierno —unitaria, federal, confederal, etc.— adoptadas, no pretendieron la homogeneización de la sociedad nacional mediante la convergencia de las diferentes culturas, sino la uniformización de la ciudadanía basada en una formal igualdad de derechos y obligaciones, pero que en realidad supuso la negación de la diversidad y conllevó la exclusión social y la estigmatización de los grupos étnicos preexistentes al Estado–nación. Es lo que Roger Brubaker define como “nacionalismo nacionalizante” en su análisis sobre los nacionalismos europeos (Brubaker, 1996).

En definitiva, se trató de un proyecto de dominación legitimado en la violencia original de la conquista/colonización y sustentado en relaciones interétnicas asimé-

tricas, fundamentadas ideológicamente desde esquemas etnocéntricos de apriorística superioridad de la cultura nacional sobre las culturas étnicas.

Sin embargo, estos proyectos hegemónicos, basados en la uniformización y en la integración forzada del conjunto de sus diferentes realidades etno-nacionales, no eliminaron completamente la resistencia de los sujetos políticos pertenecientes a otras etnias. Esta respuesta adoptó a través de la historia múltiples expresiones que podríamos encuadrar en dos grandes modelos coexistentes: la resistencia pasiva y la resistencia activa.

El primero de ellos supone la aparente aceptación y el consentimiento de la subordinación, interiorizando la inferioridad y el estigma, pero que en realidad representa la estrategia más sostenida y eficaz por los dominados, ya que con ella han conseguido mantener sus marcadores culturales —lengua, religión, sistemas de autoridad, derecho consuetudinario, reciprocidad, memoria colectiva, etc.— y reproducir su base demográfica frente a los embates genocidas y las políticas etnocidas de aculturación forzada, a veces disfrazadas en prácticas paternalistas de protección, tutela y regeneración, pero siempre atravesadas por el etnocentrismo.

La estrategia de resistencia activa se visualiza en América, desde el primer momento de la invasión, en las numerosas acciones de insurgencia de los pueblos autóctonos en defensa de sus territorios y de su forma de vida y como respuesta a la servidumbre del modelo colonial o a la explotación del sistema capitalista. De esta resistencia activa son expresiones más contemporáneas el surgimiento de organizaciones de base étnica en algunos países de América Latina y las acciones de movilización que, desde el último tercio del siglo pasado, han desbordado el nivel local o comunitario para conquistar espacios políticos en el marco de los Estados-nación y en el contexto internacional. La emergencia de estas organizaciones étnico-políticas y su acción reivindicativa, sostenida en la movilización y la elaboración de propuestas, han dado lugar a la aparición de nuevos sujetos socio-políticos que cuestionan el modelo hegemónico y excluyente del Estado-nación y exigen su refundación desde el reconocimiento de su naturaleza pluriétnica, la legitimidad de los derechos ancestrales, la negociación del principio de soberanía y la integración democrática de los pueblos-nación en la sociedad nacional.

El catálogo de acciones reivindicativas, desplegadas en las últimas décadas por el movimiento indígena y afro-americano en el continente americano, ha generado una especialización progresiva en el seno de sus organizaciones. No obstante esa diversificación, el conjunto de las demandas comparte el objetivo de la recuperación de los derechos colectivos como grupo social diferenciado en el seno de la sociedad nacional; es decir, el hilo conductor de todas ellas es la etnicidad en su expresión más relacional como constructo histórico dinámico. La demarcación territorial y la autogestión de los recursos según sus propias prioridades, la defensa de la lengua y la educación intercultural bilingüe, el reconocimiento de sus sistemas de cargos y autoridades, la eficiencia de sus normas de convivencia y de resolución de conflictos y el derecho a su propia espiritualidad son las principales demandas incluidas en las agendas de esas organizaciones.

Toda esa corriente reivindicativa, en sus orígenes sectorializada y fragmentada, ha ido cristalizando, desde las décadas finales del siglo XX, en proposiciones de reforma del marco jurídico y político del Estado, hasta entonces unitario<sup>1</sup>, centralista y etnocrático, y en la apertura de procesos de negociación con las instancias gubernamentales para el reconocimiento de los derechos colectivos específicos de los pueblos autóctonos.

Cuando avanza el proceso de consolidación de las organizaciones étnicas, paralelo al incremento de la conciencia de etnicidad, las demandas al Estado-nación por los pueblos autóctonos se articulan en programas de acción política que desbordan los campos concretos y coyunturales para apuntar hacia soluciones estructurales.

En esa dinámica se integra la demanda de autonomía regional pluriétnica o autonomía gubernamental autóctona<sup>2</sup>, hoy presente en la mayoría de los planteamientos de negociación con los gobiernos del continente americano.

En efecto, la autonomía es la figura jurídico-política que representa el marco más adecuado para la definitiva resolución del conjunto de las reivindicaciones autóctonas. La autonomía acordada conlleva, en la práctica, el ejercicio del derecho de autodeterminación para los pueblos colonizados que rechazan la alternativa de fragmentación del Estado-nación donde se integran. Con ella se garantiza, al menos teóricamente, la posibilidad de ejercer el autogobierno sobre un territorio determinado, utilizando para ello los recursos que garanticen la subsistencia del grupo y su reproducción social. El mayor o menor contenido de las competencias delegadas por el Estado-nación a las regiones o territorios autónomos dependerá de la correlación de fuerzas que se produzca en la negociación correspondiente y de la voluntad política de los gobiernos implicados.

Volvemos a apoyarnos en uno de los antropólogos que más han contribuido al desarrollo teórico y a la aplicación práctica de este asunto:

La autonomía regional [o gubernamental, según el léxico jurídico-político canadiense], como régimen político-jurídico dentro del marco del Estado nacional, supone, fundamentalmente, el establecimiento de un autogobierno que asuma las competencias y haga uso de los recursos para el ejercicio de derechos reconocidos en la Constitución y en las leyes secundarias. Esto significa la conformación de un sujeto autónomo con base territorial e identidad socio-étnica que represente, por consenso, los intereses de las comunidades integrantes de la región autónoma, de tal manera que se constituya en un interlocutor reconocido por el gobierno nacional para negociar competencias y atribuciones (López y Rivas, 1995: 33).

Desde el punto de vista de la redefinición del modelo de Estado, la autonomía es la punta de lanza que quiebra la concepción jacobina, centralista y etnocrática

---

<sup>1</sup> Una de las excepciones a ese modelo unitario de Estado es Canadá, precisamente gracias a la lucha de los canadienses franceses por su autonomía.

<sup>2</sup> Definida así por el Ministerio de Asuntos Indios de Canadá: "Forma de gobierno concebida, establecida y administrada por los autóctonos según los términos de la Constitución canadiense, en el marco de las negociaciones llevadas a cabo con el gobierno federal y, en su caso, con el gobierno provincial implicado".

de la mayor parte de las repúblicas americanas y abre una brecha en el sacrosanto principio de la igualdad en la ciudadanía con el que se constituyeron dichos Estados, negando de *facto* su naturaleza multiétnica y plurinacional. Es, en definitiva, el instrumento consensuado para completar el “contrato social” sobre el que se basa la existencia de un Estado–nación y es, sobre todo, la vía para la definitiva integración democrática de los pueblos y naciones que deciden compartir el mismo marco estatal.

Como afirma Héctor Díaz Polanco (1991: 153): “El régimen de autonomía responde a la necesidad política de buscar formas de integración política del Estado Nacional que estén basadas en la coordinación y no en la subordinación de sus colectividades”; es decir, se trata de un nuevo modelo de Estado que sea un marco jurídico–político, acordado y no meramente concedido, adecuado para resolver los conflictos derivados de “las condiciones de opresión, discriminación y desigualdad real que en la vida social latinoamericana caminan asociados con la heterogeneidad étnico–nacional” (Díaz Polanco, 1991: 9).

Pero, para que sea socialmente viable lo que Díaz Polanco califica como “la utopía autonómica de los pueblos indios y de otras comunidades étnicas” (1991: 11), son necesarios una serie de requisitos que van más allá del simple reconocimiento formal que algunas Constituciones Políticas ya incluyen en su articulado.

En primer lugar, es necesaria la existencia de grupos étnicos, que se constituyan como sujetos políticos de derechos a partir de su conciencia de etnicidad, y que sean reconocidos por el Estado–nación como legítimos interlocutores en la negociación política, que debe concluir en la redefinición de la soberanía y en la modificación del marco jurídico–político que conlleva el establecimiento de la autonomía regional.

En segundo lugar, es precisa la determinación de una base territorial sobre la que se ejercerá el autogobierno a través de las instituciones propias, aceptando su naturaleza étnica y la legitimidad de sus formas específicas de organización social. Este marco espacial del autogobierno no puede reducirse a una simple delimitación administrativa, sino que debe incorporar la gestión efectiva de los recursos del territorio desde las formas culturalmente establecidas de usufructo y apropiación, de tal forma que se constituya en la base material para la reproducción social. El calificativo “regional”, usualmente aplicado a ese marco espacial, quiere expresar la conveniencia de disponer de un territorio, geográfica y demográficamente, viable para llevar a cabo un proyecto político que desborda los límites municipales o comunitarios y que no debe coincidir con la totalidad del territorio nacional.

La territorialidad está también marcada objetiva y simbólicamente por las luchas seculares de las etnias en defensa de sus territorios considerados como “originales”. Cuando este factor constituye una de las bases de la identidad construida por los pueblos a lo largo de sus movimientos de resistencia, la recuperación territorial habrá de ser uno de los objetivos esenciales de los procesos autonómicos (López y Rivas, 1995: 34).

En tercera instancia, resulta necesaria la definición de un marco jurídico–político —normalmente un Estatuto de Autonomía o un Convenio/Tratado— que,

integrado en el ordenamiento constitucional, represente la garantía del ejercicio de los derechos colectivos, el reconocimiento de la legitimidad de los mecanismos de resolución de conflictos y del ejercicio de la autoridad desde las instancias étnicamente construidas y mantenidas. La autonomía debe acarrear una descentralización jurídico-política y no una meramente administrativa, puesto que se trata de un pacto entre sujetos titulares de soberanía.

En definitiva, tal como lo sintetiza López y Rivas (1995: 33), la autonomía regional pluriétnica “significa la conformación de un sujeto autonómico con base territorial e identidad socio-étnica que represente, por consenso, los intereses de las comunidades integrantes de la región autónoma, de tal manera que se constituya en un interlocutor reconocido para el gobierno regional para negociar competencias y atribuciones”.

Desde nuestro punto de vista, y con la experiencia de haber analizado los casos de la autonomía de la Costa Atlántica de Nicaragua (Palenzuela, 2004) y la de la nación *inuit* de Nunavut en Canadá, la cuestión clave de todo proceso por la autonomía se sitúa en la existencia real del sujeto socio-étnico, quedando en segundo plano la voluntad política de los Estados negociadores; es decir, si los grupos étnico-nacionales

han alcanzado un grado de desarrollo sociopolítico que rebasa el ámbito de la comunidad o pueblo. Lo básico es que como resultado de un proceso histórico que implica cierto grado de diferenciación social, impactos económicos, conformación de un sistema ideológico cohesionado y surgimiento de una élite intelectual representativa, entre otros factores, el grupo étnico-nacional es capaz de cristalizar una percepción de la identidad propia en tanto unidad integral de todas las comunidades o pueblos que poseen elementos socioculturales comunes (López y Rivas, 2005: 39).

Si esta cristalización de identidad propia —conciencia de identidad étnico-nacional— no ha alcanzado un nivel suficiente, la negociación de la autonomía puede responder a intereses grupales o de clase dentro del propio grupo étnico o también a estrategias del Estado-nación. En estas circunstancias, el resultado será más una autonomía otorgada que conquistada.

Por ejemplo, en el proceso que da lugar a la creación de la Región Autónoma de la Costa Atlántica de Nicaragua en 1989, la débil militancia étnica, constatada por Richard Hale (Hale, 1990) para el caso *miskito*, y que podemos extender al resto de los grupos étnicos de la región autónoma, tiene como resultante inmediato la ausencia de planteamientos pluriétnicos y el desentendimiento general respecto a la Autonomía. El único punto de interés estuvo centrado en la posibilidad de que el Gobierno Autónomo tuviera la capacidad jurídica de llevar a cabo la demarcación de las tierras comunales y garantizar la defensa de la propiedad colectiva frente a su expolio por terratenientes y empresas extractivas. En este caso concreto, la concesión de la autonomía respondió más a la estrategia del entonces gobierno sandinista de alcanzar un alto el fuego en la región que a las demandas de los distintos grupos étnicos de la costa. Prueba de ello es que el Estatuto de Autonomía otorgado sólo

se desarrolló en la creación de las estructuras burocráticas de la Región Autónoma, pero no en medidas eficaces de autogobierno.

Por otra parte, la autonomía pluriétnica o gubernamental es un proceso permanente de negociación y de construcción en el que la garantía de continuidad y consolidación se sitúa, precisamente, en la construcción del sujeto autonómico:

La autonomía tendrá que irse construyendo, junto al sujeto autonómico en la lucha por espacios políticos, sociales, económicos y culturales en los niveles locales, nacionales e internacionales, en las reformas jurídicas para lograr las condiciones, ahora, de un ejercicio autonómico; en la capacidad de adaptar campos de competencia y la delegación de atribuciones y responsabilidades propios de un régimen de autonomía a las tradiciones y los marcos constitucionales, y a las condiciones históricas de nuestros países; en la necesidad de incorporar a los distintos grupos regionales [incluida la población no autóctona del territorio, añadiríamos nosotros] en un proyecto democrático de autonomía (López y Rivas, 1995: 33).

Según quedó apuntado al comienzo de esta introducción, la autonomía gubernamental que se está negociando entre la nación *innu* y los dos niveles de gobierno cumpliría formalmente los prerequisites —garantías jurídicas, competencias de autogobierno, delimitación territorial, usufructo de algunos recursos y compensaciones económicas, etc.— que hemos enunciado, siguiendo a Díaz Polanco y López y Rivas, como condiciones *sine qua non* de toda autonomía étnica. Pero, y esta es la hipótesis que pretendemos validar, la propia fragmentación de la negociación en distintas mesas con diferentes Consejos de Banda, la demandas localistas de cada grupo negociador, la ausencia de una instancia política de representación única para el grupo étnico, los contenidos economicistas de las demandas y la escasa importancia acordada a la homogeneización de competencias sobre educación, recuperación de la memoria colectiva, defensa de la lengua, etc. son indicadores de que la existencia objetiva de la nación *innu* y la legitimidad de sus derechos étnico-políticos como pueblo colonizado no han cristalizado aún en la conformación de ese sujeto político, que sea el interlocutor reconocido en la negociación y el agente legitimado en la construcción progresiva de la autonomía.

## 2. Evolución histórica de la relación entre Canadá y sus pueblos autóctonos

Han pasado ya casi cinco siglos desde la llegada al territorio de la actual confederación canadiense de las primeras expediciones de colonización de franceses e ingleses. Desde entonces, la relación entre los nuevos ocupantes y las poblaciones aborígenes ha experimentado un proceso de profundas transformaciones estructurales, que podríamos sintetizar, *grosso modo*, en el tránsito lexicológico que va desde la identificación como la de “salvajes” a la de “primeras naciones”, pasando por apelaciones más ambiguas o asépticas como “indios” o “pueblos autóctonos”<sup>3</sup> o en el

---

<sup>3</sup> Con el término “pueblos autóctonos” se identifica a los primeros pobladores de Canadá, así como a sus descendientes; es decir, esta denominación engloba tanto a los amerindios como a los *inuits* y a los mestizos.

tránsito desde la política de tutela<sup>4</sup>, asimilación y reducción hasta el reconocimiento constitucional de derechos colectivos diferenciados del resto de la ciudadanía<sup>5</sup>.

Evidentemente, una relación detallada y cronológica del proceso de colonización anglo-francesa, con sus múltiples expresiones de confrontación y negociación entre las dos potencias coloniales y de cada una de ellas con los pueblos autóctonos de los territorios que fueron ocupando y dominando, desborda ampliamente el marco y los objetivos de este artículo<sup>6</sup>.

Por consiguiente, en este segundo apartado sólo pretendemos resaltar los paradigmas ideológicos que han dado cobertura de legitimidad a las diferentes políticas de relación entre los colonizadores y los diferentes grupos étnicos de Canadá. Asimismo, queremos rescatar los roles diferenciados, pero complementarios, del poder político/militar, de las instituciones jurídicas y de los agentes evangelizadores en la tarea común de asimilación/integración de la población aborígen.

Desde una perspectiva comparada con otros procesos de colonización en el continente americano, resalta una cierta peculiaridad del realizado por ingleses y franceses en Canadá, no obstante las variantes entre la colonización de Québec —la Nouvelle France— y la del resto del Canadá anglófono<sup>7</sup>. De tal forma, el término “conquista”, en su más genuino sentido bélico, no define de forma prioritaria, como sí lo puede hacer en el contexto latinoamericano, la relación euro-amerindia realizada desde el primer momento de la ocupación. Quizás la tríada encuentro/intercambio/conquista sea mucho más definitoria en nuestro caso de estudio.

Sin embargo, la especificidad de esta estrategia colonizadora, más negociadora que violenta, no supone el abandono de los paradigmas de dominación euro-céntri-

---

<sup>4</sup> Reiteradas sentencias de la Corte Suprema de Canadá promovieron la “tutela” sobre la población autóctona, considerada incapaz de sobrevivir en un mundo moderno y de gestionar su economía y su medio ambiente.

<sup>5</sup> “La política canadiense sobre los asuntos indios ha pasado de una política imperialista de colonización y de civilización, basada en la asimilación racial, a una política multiculturalista de integración fundada sobre la etnicidad entendida como la percepción del hecho de constituir un pueblo. Desde el estatuto negativo de la dependencia del Estado al más positivo de “víctima” de la historia” (Lavoie, 2007: 43).

<sup>6</sup> Una excelente aproximación histórica a las relaciones entre Canadá y las Primeras Naciones se encuentra en la obra de la historiadora mestiza Olive Patricia Dickason, 1993. “El interés y la originalidad del libro se derivan de su arquitectura de conjunto, se trata de la historia de los amerindios y de los inuits de todo el territorio de Canadá, lo que implica numerosos desbordamientos en la historia del norte de América, al igual que en la historia de la interacción con los franceses y los ingleses y comparaciones con el mundo colonial de América Latina y de otras partes” (Delâge, 1999: 2).

<sup>7</sup> Las siguientes citas reflejan un cierto análisis sesgado, que hemos creído detectar en la bibliografía francófona cuando se trata de la comparación entre los modelos francés y británico y que habitualmente resulta ventajosa para el modelo de colonización de la Nouvelle France: “La colonización francesa de América del Norte se caracterizó por una mayor proximidad con los amerindios que la mostrada por el modelo colonial británico, de tal forma que el tema del “buen salvaje” alcanzó entre los franceses una popularidad y una credibilidad que nunca obtuvo entre los ingleses, entre los cuales, al contrario, dominó el tema del “cruel salvaje”. (Delâge, 2002: 1343). En otro texto el mismo autor llega mucho más lejos: “En resumen, el modelo colonial inglés se acerca más al apartheid y el modelo francés más al mestizaje” (Delâge, 2005: 14).

cos basados en la superioridad político/militar y legitimados por el etnocentrismo<sup>8</sup> y la misión civilizadora, que dieron cobertura ideológica a la expansión de la economía-mundo desde la Europa occidental.

Una de las construcciones ideológicas más recurrentes en el universo colonialista es la de la “tierra vacía”. Desde ella se mitifica la epopeya de los pioneros y se justifica la apropiación de ese territorio no ocupado y de sus recursos, considerados como “*terra et res nullius*”. Aunque no está cerrado el debate sobre el poblamiento de América anterior a la llegada de los europeos, para el caso de Canadá, siguiendo a R. Thorton (1987: 27–32), podemos estimarlo en cerca de medio millón de habitantes autóctonos, de los cuales entre treinta y cuarenta mil estarían asentados en la actual provincia de Québec. Esta población autóctona experimenta un fuerte descenso en los primeros momentos, no por causa de la mortandad de los enfrentamientos bélicos, sino sobre todo como efecto de las epidemias.

La primera y más trágica consecuencia de los contactos entre Europa y América fue la caída catastrófica de la población autóctona como efecto de las epidemias que resultaron de la unificación microbiana del mundo... Basta recordar que después de una caída brutal, la población autóctona, en el mejor de los casos, se ha mantenido, mientras que las poblaciones coloniales se duplicaban cada veinticinco o treinta años (Delâge, 1995: 55)<sup>9</sup>.

La falacia de la “tierra vacía” constituye el sustrato del ocultamiento del indígena, que derivará en la “negación del indio”<sup>10</sup> como sujeto social y su identificación como “salvaje”. Esta etiqueta, en su versión estigmatizadora de “mal salvaje”, dará apoyo a las prácticas de exclusión social, a la marginación económica y al control disciplinario de la reducción en reservas o en internados forzosos de jóvenes indígenas<sup>11</sup>. En su interpretación paternalista del “buen o noble salvaje”, asociada al sentimiento de culpabilidad y a una cierta utopía social de resonancias roussonianas, servirá de caución para las actitudes proteccionistas de “defensa del indio”, según el modelo de Bartolomé de las Casas, y para la mitificación de las sociedades amerindias. “Este paradigma produce [imagina] sociedades matriarcales para las feministas, igualitarias para los marxistas, de autonomía individual para los liberales

<sup>8</sup> “Los europeos ciertamente eran etnocentristas y, partiendo a la conquista del planeta, estaban armados de todo un sistema ideológico para justificar esa expansión” (Delâge, 1995: 64).

<sup>9</sup> Todas las referencias literales a textos en francés han sido traducidas por el autor del artículo.

<sup>10</sup> Pierre Trudel (1995: 53) establece los siguientes modelos de negación del otro: a) negación mediante la utilización del estereotipo físico; b) negación de la historia; c) negación de la identidad cultural; d) negación de los derechos territoriales; e) negación del otro al convertirle en monstruoso.

<sup>11</sup> Desde fines del siglo XIX hasta la década de 1970, unos 150.000 niños nativos, *inuit* y mestizos fueron internados a la fuerza en pensionados, a menudo lejos de sus comunidades, con el objetivo de integrarlos en la sociedad mediante la aculturación forzada. En abril de 2008, el primer ministro de Canadá, Stephen Harper, pidió públicamente perdón porque “esta política de asimilación fue un error, causó grandes daños y no tiene lugar en nuestro país. Fue un triste episodio de nuestra historia”. Además de esa declaración, se firmó un Convenio para indemnizar con 1.300 millones de dólares a los 64.000 internados supervivientes.

y, por encima de todo, un mundo inmemorial de hijos de la naturaleza” (Delâge, 1995: 57).

Durante los dos siglos y medio transcurridos desde el primer encuentro hasta la derrota de los franceses en 1760 y el comienzo de la dominación inglesa, que dará paso a la Confederación de 1867, el modelo colonizador se distingue por relaciones de respeto mutuo, confianza e intercambios provechosos para ambas partes, basados en un primer momento en el trueque de mercancías —pieles por objetos de consumo o suntuarios—, para más adelante irse consolidando como verdaderos intercambios mercantiles entre los autóctonos y los europeos que se establecen en los *postes de traite* —establecimiento de trueque—.

Este primer periodo de coexistencia entre ocupantes y colonizadores se caracteriza por el reconocimiento de la soberanía autóctona sobre el territorio<sup>12</sup>. Ninguno de los múltiples tratados, en un primer momento, verbales y más tarde documentados<sup>13</sup>, establecidos entre ambas partes suponen la expropiación de la posesión de las tierras, sino la cesión en forma de arrendamientos de los espacios para el asentamiento de los centros de intercambio y de las instalaciones militares. Este usufructo, sin propiedad efectiva, de parte del territorio por los colonizadores era también objeto de contrapartidas en favor de los autóctonos. Por lo tanto, se estableció una relación de intercambio de beneficios mutuos y alianzas militares<sup>14</sup>, con un respeto por los franceses a los usos y costumbres de sus aliados autóctonos, pero siempre dentro de un marco estratégico que impulsaba la colonización creciente de los territorios en nombre del rey y buscaba la civilización y cristianización de los “salvajes”. Por consiguiente, sería incorrecto afirmar que las relaciones entre colonizadores franceses y autóctonos se establecieron en un plano de simetría.

Este modelo colonizador se mantiene sustancialmente por la nueva potencia colonial británica, que surge tras su victoria militar sobre la Nouvelle France con la capitulación de Montréal en 1760, la firma del Tratado de París de 1763 y la creación del *Dominion*, nueva denominación del territorio que será la base para la unificación política del Canadá mediante el Acta de la Unión de 1840 y la posterior Confederación de 1867. Durante este periodo, los autóctonos siguieron siendo considerados por los ingleses como aliados, al igual que lo fueron bajo el dominio de la corona

<sup>12</sup> “Durante el periodo del régimen francés, las naciones amerindias no fueron subyugadas, se mantuvieron autónomas... Para el comercio y la defensa, los franceses fueron dependientes de las naciones amerindias. Esta dependencia les obligó a renunciar a una política directa de sumisión” (Delâge, 1995: 58–59).

<sup>13</sup> El primer tratado escrito data de 1603, fue firmado entre Samuel de Champlain y Gravé du Pont, en nombre del rey Henri IV de Francia, y los jefes *innus*/montañeses, *algonquinos* y *malecitas* en Tadoussac.

<sup>14</sup> Los *innus*, *algonquinos* y *hurones* estaban en guerra contra los *iroqueses* en el momento de la llegada de los franceses y encontraron en ellos un fuerte aliado para su causa. Este enfrentamiento finalizó con la firma del Tratado de Paz de Montreal de 1701, que puso término a cerca de cien años de guerra entre la Confederación *iroquesa* y la Nouvelle France y sus aliados autóctonos y garantizó la neutralidad de los *iroqueses* en caso de enfrentamiento entre las dos potencias colonizadoras. El tratado de 1701, denominado como “*La Grande Paix*”, inicia la serie de tratados de Paz y Amistad que se firman durante todo el siglo XVIII.

francesa<sup>15</sup>, pero a partir de 1760 se inicia, lo que el historiador Michel Morin (1997) llama, *la usurpación de la soberanía autóctona*. Se trata de un cambio radical en los métodos y objetivos de la política colonialista<sup>16</sup>, una vez que, establecido el dominio de una potencia colonial sobre la otra, ya no eran necesarias las alianzas de cada una de ellas con los pueblos autóctonos para frenar o combatir a la potencia colonial competidora<sup>17</sup>.

De hecho, a partir de ese momento, los tratados que se firmaron entre las autoridades inglesas y los pueblos autóctonos sí conllevan la renuncia de las Primeras Naciones a sus derechos ancestrales sobre el territorio a cambio de contrapartidas de bienes, territorios de las reservas, asignaciones financieras anuales, subsidios y ciertos derechos de caza y pesca.

Este tipo de “tratados históricos”, con renuncia expresa a los derechos ancestrales<sup>18</sup> sobre el territorio, serán la base jurídica utilizada para la política de privatización del territorio autóctono tradicional y de sus recursos, implementada inmediatamente después de la proclamación de la Confederación canadiense en 1867<sup>19</sup>. Esta nueva estrategia de colonización “civilizada”, otorgará derechos exclusivos a empresas para el comercio de pieles<sup>20</sup>, para la explotación agrícola, forestal y minera en los territorios “cedidos” a la Corona mediante ese modelo de tratados.

Según Denys Delâge, son dos las razones que explican este cambio de modelo de relaciones entre los colonizadores, ahora británicos, y los pueblos autóctonos:

En primer lugar, sus relaciones con los amerindios han sido históricamente más conflictivas. Los británicos vinieron para implantarse en las regiones muchos más

---

<sup>15</sup> La Proclamación Real de 1763 protege los territorios de caza de los pueblos autóctonos y reconoce sus formas de autogobierno, fuera del espacio estricto de las colonias. Esta proclamación real prohibía a todo comprador potencial adquirir las tierras de las Primeras Naciones. La Corona podía adquirir tierras de un grupo perteneciente a una primera nación, siempre que hubiera obtenido su consentimiento en una negociación pública.

<sup>16</sup> “En 1760, la derrota de Francia en América del Norte fue el inicio de una era de transformaciones rápidas para los pueblos autóctonos. Se pasó del respeto de los derechos y de la autonomía a un cierto relativismo cultural, pasando por el imperialismo de las potencias europeas, la asimilación y la eliminación del status particular” (Gilles Lesage, presentando el libro de M. Morin, en el diario *Le Devoir* de 25 de octubre de 1997).

<sup>17</sup> “Al contrario que los ingleses, los colonos franceses tenían necesidad del apoyo de los autóctonos para las guerra, los viajes de exploración y para sus empresas del comercio de pieles” (Delâge, 2002: 1344).

<sup>18</sup> Se trata de derechos detentados por algunos pueblos autóctonos de Canadá y cuyo fundamento es el hecho demostrado de que sus antepasados ocuparon y utilizaron el territorio durante largos años. Algunos ejemplos de esos títulos ancestrales serían los derechos de caza, pesca y trapeo.

<sup>19</sup> Este proceso de “expropiación” negociada y consentida se describe así en la documentación del Ministerio de Affaires Indiennes et du Nord du Canada —AINC—: “*Entre 1871 et 1921, la Couronne a signé avec diverses Premières Nations des traités qui permettaient au gouvernement du Canada de se livrer activement à l’agriculture, à la colonisation et à l’exploitation des ressources dans l’Ouest canadien et dans le Nord. Parce que ces traités portent les numéros 1 à 11, ils sont souvent désignés comme étant les traités numérotés*” (<http://www.ainc-inac.gc.ca>).

<sup>20</sup> La compañía de la Bahía de Hudson obtiene en 1821 la exclusividad del comercio con los autóctonos en todas las tierras de América del Norte no habitadas por colonos.

densamente pobladas de la Costa Este americana, ya ocupadas por cultivadores amerindios. Hay guerras desde el principio, conflictos sobre la posesión de las tierras agrícolas que terminaron por convertirse en una verdadera política de genocidio... La otra razón deriva del carácter más moderno de la sociedad inglesa desde el plano político y de apropiación de la tierra: Por ejemplo, los peregrinos (*Pilgrims*) fundadores de Nueva Inglaterra compartían la idea del contrato social. Llegaban para fundar una nueva sociedad en la que el poder resultaría, no de una legitimación papal o monárquica, sino de la participación de los ciudadanos que compartirían los mismos valores. Esto excluía la invocación de privilegios de la tradición o el mantenimiento de organizaciones políticas concurrentes. Además, estas colonias inglesas se basaban en la propiedad privada, es decir, sobre la apropiación exclusiva de la tierra. Las colonias inglesas no podían integrar en sus estructuras políticas a los amerindios que evocaban particularismos políticos, religiosos o de modelos de propiedad de la tierra (Delâge, 2005: 13).

Desde mediados del s. XVIII y hasta 1867 con el Acta de la Confederación y, sobre todo, hasta 1876 con la promulgación de la Ley sobre los Indios —*Loi sur les Indiens/Indian Act*<sup>21</sup>—, la política de relación con los pueblos autóctonos vendrá marcada por la lógica capitalista de control del territorio y de acceso a la explotación de los recursos por las empresas. Esta estrategia de expropiación y expolio se recubre de discursos paternalistas y asistencialistas que promueven la protección, la tutela y la civilización de los “salvajes” como vía para su emancipación, es decir, para dejar de ser indios<sup>22</sup>.

La *Loi sur les Indiens*, y sus sucesivas enmiendas, especialmente la de 1951 y 1985<sup>23</sup>, se configura como el marco jurídico-político sobre el que va a transitar la política de colonización, desde la creación de la nueva confederación hasta nuestros días<sup>24</sup>.

Para empezar, esta ley dimana de la competencia sobre los asuntos indios que el Acta de la América Británica del Norte de 1867 reconoce al Parlamento federal<sup>25</sup>

<sup>21</sup> La primera versión de esta Ley se remonta a 1869 y se llamaba *Acte pourvoyant à l'émancipation des Sauvages et à la meilleure administration des affaires des Sauvages*. Como puede comprobarse, en unos pocos años se rechaza la etiqueta estigmatizadora de “salvajes”, para sustituirla por, la más “políticamente correcta” que diríamos hoy, de “indios”.

<sup>22</sup> La conversión al cristianismo otorgaba al indígena el estatuto de súbdito real y el hecho de votar, viajar fuera del país o estudiar en la universidad le “emancipaba” de su condición autóctona para devenir “blanco”.

<sup>23</sup> En este año, las enmiendas a la Ley vinieron motivadas por su adaptación a la Constitución de 1982, especialmente a su artículo 35 que reconoce los derechos ancestrales derivados de tratados anteriores, y a la aprobación de la Carta de los Derechos de la Persona en 1977. La enmienda de 1985 —Ley C-31— es especialmente importante, ya que pone fin a más de cien años de discriminación al permitir recuperar su estatuto a los indios que lo habían perdido: por ejemplo, a las mujeres autóctonas que se casaban con blancos, o a los autóctonos que se alistaron en el ejército o que obtuvieron un diploma universitario, entre otros casos.

<sup>24</sup> De hecho, la Ley sobre los Indios sigue vigente actualmente, ya que el último intento de abolición mediante el proyecto de ley C-79, depositado en 1996, no pasó el trámite parlamentario y fue retirado por el Gobierno.

<sup>25</sup> “En Canadá, por ejemplo, la formación de la Confederación de 1867 fue inmediatamente seguida por la aplicación de una política que pretendía explícitamente la integración de los pueblos

y supone la compilación de las leyes y reglamentos anteriores para construir un único marco legal de referencia para la actuación política en asuntos tan importantes como la gestión del territorio, el estatuto de pertenencia a las primeras naciones, la creación de bandas<sup>26</sup> y su administración económico-política y la asimilación de los autóctonos, su objetivo final, en realidad.

La Ley divide a los indios<sup>27</sup> en tres categorías, que comportan algunos privilegios para los dos primeros grupos y ninguno para el tercero: a) los indios inscritos en el registro y residentes en una reserva; b) los indios inscritos, pero residentes fuera de la reserva; c) los indios no inscritos que, aunque se declaren “autóctonos” en el censo, han perdido su estatus como indios.

Se trata de una ley fuertemente controvertida, ya que si bien es denunciada por algunos líderes de las primeras naciones como paternalista<sup>28</sup> e intervencionista, también se le reconoce el mérito de haber servido como instrumento de defensa de los intereses autóctonos y de fuente de producción de jurisprudencia a través de las numerosas sentencias de la Corte Suprema favorables a los pueblos autóctonos.

Desde el Acta de la Unión de 1867 y la primera Constitución canadiense, van a aparecer dos nuevos actores en la escena colonizadora: Las Reales Comisiones Parlamentarias de Estudio —*Les Commissions Royales d'Enquête*— y la Corte Suprema de Canadá. Estas dos instituciones —la primera coyuntural y con mandato *ad hoc* y la segunda más estructural y con funciones permanentes— van a jugar un papel determinante en la orientación de la política gubernamental sobre los asuntos indios.

Las Comisiones son una instancia temporal<sup>29</sup> a la que recurren los parlamentos para estudiar, debatir y alcanzar resoluciones que pueden convertirse en normas legales o simples recomendaciones al gobierno. Esta práctica parlamentaria, en el caso canadiense, ha incluido normalmente, además de los diputados, la intervención de investigadores especialistas en los temas a tratar<sup>30</sup> y la participación de la ciudadanía mediante comparecencias en Sesiones de Audiencia Pública.

---

autóctonos en el seno de la formación social del Estado. Esta tarea fue considerada tan importante que la Constitución se la reservó al gobierno federal” (Tanner, 1992: 21).

<sup>26</sup> La “banda” es la unidad gubernamental básica dentro de las primeras naciones. Son entidades legales que representan a un colectivo autóctono —una comunidad—. Tienen una autoridad unipersonal —el jefe o *Chef*— y otra colectiva —el Consejo de Banda—.

<sup>27</sup> Sólo a los indios, porque quedaban excluidos de su ámbito de aplicación los *inuits*. “Art.4. *La mention d'un Indien, dans la loi, exclut une personne de la race d'aborigènes communément appelés Inuit*”. Esta exclusión de los *inuits* del ámbito de la Ley sobre los Indios fue anulada por una sentencia de la Corte Suprema de 1939.

<sup>28</sup> El Informe anual del Ministerio de Asuntos Indios de 1876 contiene la siguiente frase: “*Notre législation au sujet des Sauvages repose sur le principe que les naturels du pays doivent être tenus en état de tutelle, et qu'ils doivent être traités comme des pupilles et des enfants de l'État*”.

<sup>29</sup> Se crean cuando se entiende necesario un cambio de paradigma sobre determinadas cuestiones de interés público, bien porque esos paradigmas han dejado de ser eficaces o porque son puestos en cuestión de forma generalizada.

<sup>30</sup> La participación de antropólogos en los trabajos de las Comisiones ha sido recurrente, aunque en algunos casos su posición pseudo-científica no haya sido favorable a los intereses de los autóctonos: “En 1939 un equipo de antropólogos de las universidades de Toronto y Yale se posicionan sobre la

Sobre los asuntos indios se han celebrado cerca de cincuenta comisiones de investigación, desde la primera de 1828 hasta la última y más importante de 1996. La primera dio lugar a la puesta en marcha de la política de “civilización” de los indios y la creación de las reservas. La segunda de 1858 condujo a la aprobación en 1860 del Acta relativa a la administración de tierras y bienes de los “salvajes” y el traslado de las competencias desde el ámbito imperial al colonial<sup>31</sup>.

Siguiendo el recorrido que efectúa Michel Lavoie (2007) sobre la importancia de las Comisiones de Investigación en la reorientación de la política sobre los autóctonos, podemos afirmar que entre 1867 y 1946 la cuestión india se percibía como un problema y la acción primordial era la integración mediante la asimilación<sup>32</sup>. Entre 1946 y 1996 se produce un viraje desde la negación y el desconocimiento hacia la lógica del reconocimiento de la identidad diferente y los errores del pasado.

Una de las conclusiones de mayor impacto fue la adoptada por la Comisión Hawthorn en 1966, al proponer hacer de los indios “*ciudadanos aventajados*” —*Citizen Plus*—, reconociendo su derecho a disfrutar de más beneficios que los ciudadanos normales. Se trataría de aplicar el principio de discriminación positiva otorgando a los indios una situación ventajosa de distinción.

Esta recomendación no se incluyó en el Libro Blanco de 1969, publicado durante el gobierno de P. E. Trudeau, que proponía, al contrario, eliminar todo estatuto particular a los ciudadanos indios. No obstante, el concepto de “ciudadanos aventajados” ha permanecido en la memoria colectiva y ha contribuido a legitimar las reivindicaciones políticas de los pueblos autóctonos frente a las ideologías igualitaristas.

Tampoco el texto constitucional, repatriado desde el Reino Unido en 1982, reconoce este principio de discriminación positiva, pero sí se tendrá en cuenta en la negociación de dos acuerdos históricos firmados en los pasados años noventa: El de la nación *nishga* de la Colombia Británica en 1996 y el de la creación de Nunavut como territorio autónomo *inuit* en 1999.

Michel Lavoie concluye su artículo sobre la importancia de las Comisiones en el periodo 1828–1996 con esta afirmación: “Las Comisiones de Encuesta no han borrado completamente los principios racistas, pero han contribuido a crear una apertura permitiendo una participación autóctona más activa en la sociedad canadiense”.

---

cuestión de los indios en América del Norte y concluyen que la asimilación, no es sólo deseable, sino inevitable. La civilización blanca deberá dominar. Las sociedades tribales se han convertido en anacronismos en el mundo industrializado” (Cairns, 2000, citado por Lavoie). Otros académicos contemporáneos mantienen hoy esa posición de rechazo a los derechos autóctonos. Es el caso, por ejemplo, de Tom Flanagan (2008), profesor de la Universidad de Calgary, que afirma que los autóctonos no poseen ningún derecho sobre el territorio de Canadá y no tienen otro futuro que el de la asimilación y que las negociaciones del gobierno con ellos son una pérdida de tiempo.

<sup>31</sup> La información usada aquí sobre las “Commissions d’Enquête” se ha extraído del artículo de Lavoie (2007).

<sup>32</sup> “No obstante los cambios ocurridos en la gestión del territorio canadiense y en la legislación en vista a uniformizar la administración india a través del país, la política de civilización de los indios, favoreciendo su asimilación en el corpus político canadiense, se ha mantenido básicamente la misma desde 1867 a 1945” (Lavoie, 2007: 12).

En 1991, el entonces primer ministro Brian Mulroney, pone en marcha la *Commission Royale sur les Peuples Autochtones* —CRPA<sup>33</sup>—. La constitución de esta Comisión es la respuesta del gobierno federal a la llamada Crisis de Oka de octubre 1990. En esta municipalidad de Québec la comunidad *mohawk* de Kanesatake mantuvo un enfrentamiento armado con las fuerzas de seguridad para impedir la construcción de un campo de golf en el cementerio de la reserva. Esta confrontación violenta puso en cuestión la política de negociación del gobierno con los pueblos autóctonos y forzó la apertura de un periodo de cinco años de consultas y estudios sobre la cuestión india.

La CRPA depositó en el Parlamento su informe final de 4.000 páginas en cinco volúmenes en noviembre de 1996. En el preámbulo de dicho informe se incluye esta declaración de intenciones: “Estamos firmemente convencidos de que ha llegado el momento de acabar con la contradicción flagrante resultante de que nos hagamos los defensores de los derechos humanos en el plano internacional, mientras nos burlamos de nuestros propios pueblos autóctonos con la actitud colonialista y condescendiente que mantenemos aún hacia ellos” (citado por Léger, 1997: 1).

Los tres elementos claves abordados en dicho informe fueron: los derechos ancestrales, la autonomía gubernamental y la reconciliación. “La Comisión Real identifica como punto de partida el reconocimiento de los pueblos autóctonos como nación y su estatus como tercer orden de gobierno en el seno de la estructura constitucional canadiense. La autonomía gubernamental es, según la Comisión Real, un derecho inherente de los pueblos autóctonos” (Bovin y Morin, 2007: 29).

Según la CRPA, los derechos ancestrales tienen naturaleza de ley común —*common law*— como consecuencia de los numerosos tratados firmados entre la Corona y las primeras naciones. Esta tipificación normativa comprende derechos territoriales, de caza y pesca, lingüísticos, culturales y religiosos, así como los derechos detentados en virtud de los regímenes consuetudinarios del derecho autóctono. En esta cuestión la Comisión va más lejos que las sentencias de la Corte Suprema: “según la Comisión, el título ancestral confiere a los pueblos autóctonos el derecho de ocupar y utilizar según su voluntad las tierras ancestrales a las que está vinculado y protege las actividades tradicionales y modernas que hacen parte integrante de su identidad” (Bovin y Morin, 2007: 30).

El apartado más importante del informe es, en nuestra opinión, el relativo al derecho inherente a la autonomía gubernamental para los pueblos autóctonos. Apoyándose en el art. 35, 1. de la Constitución, la Comisión acepta el principio de “soberanía compartida”, por la cual los tres niveles de gobierno —federal, provincial y autóctono— se reparten los poderes soberanos de Canadá. No obstante, reconoce que los poderes soberanos atribuidos a los autóctonos no son ilimitados y no equivalen a una soberanía total. Asimismo, recomienda que, para que la autonomía gubernamental tenga reales posibilidades de ser ejercida, deben articularse

---

<sup>33</sup> También conocida como Comisión Erasmus–Dussault, uniendo el nombre de sus dos co–presidentes, un antiguo jefe nacional de la Asamblea de las Primeras Naciones y un juez de la Corte de Apelación de Québec, respectivamente.

transferencias de instrumentos financieros y de acceso a los recursos del territorio autónomo y sugiere que la negociación de dicha autonomía debe realizarse con cada una de las naciones étnicas<sup>34</sup> y no con las “bandas” o “comunidades”, que han sido los interlocutores privilegiados hasta ahora por el gobierno<sup>35</sup>. Por lo tanto, para que ello sea posible, es necesario un esfuerzo de reconstitución de dichas naciones como sujeto étnico-político desde su actual fragmentación, resultante de las políticas colonialistas<sup>36</sup>.

Finalmente, la Comisión entiende la necesidad de abrir una nueva época en las relaciones entre los gobiernos y los pueblos autóctonos mediante la reconciliación y la negociación, que “es presentada en el informe como la antítesis de las políticas de asimilación y de la expropiación territorial que han corrompido esta relación en el curso de la historia” (Bovin y Morin, 2007: 32).

Por su parte, la Corte Suprema de Canadá es la otra instancia, en este caso jurídica, que ocupa un lugar preeminente en las relaciones entre el gobierno y los pueblos autóctonos. Este rol fundamental deriva del hecho de que sus sentencias firmes no son recurribles y de que, debido al modelo jurisdiccional imperante en Canadá, crean jurisprudencia y definen, por tanto, la posición que debe adoptarse en conflictos semejantes a los ya resueltos (Aparicio, 2006). Buena parte de las leyes aprobadas en los Parlamentos, tanto en el federal como en los provinciales, relativas a las relaciones con los pueblos autóctonos, han sido suscitadas por las sentencias de la Corte Suprema en conflictos planteados por alguna primera nación o por un Consejo de Banda e incluso por simples ciudadanos autóctonos en defensa de sus derechos individuales, a veces contra decisiones de los Consejos de Banda.

Hay que señalar que la efectiva separación de poderes en el seno de la estructura política canadiense otorga al poder judicial una gran autonomía<sup>37</sup> y que sus sentencias, a menudo apoyadas en trabajos de investigación histórica y antropológica, han forzado un cambio trascendental en la política respecto a los pueblos autóctonos. Por ello, no es sorprendente que, como veremos en el caso de las negociaciones del pueblo *innu* de Québec, el recurso a la vía judicial sea una estrategia alternativa cuando la negociación con el gobierno se estanca<sup>38</sup>.

<sup>34</sup> La CRPA estimó entre 60 y 80 las naciones potencialmente existentes en Canadá.

<sup>35</sup> “La actual *Loi sur les Indiens* parece confortable para algunas naciones autóctonas al permitir a un buen Consejo de Banda hacer más o menos lo que quiera” (P. Trudel, citado por Brian Myles en el diario *Le Devoir* de 30 de octubre de 2006).

<sup>36</sup> “Numerosos pueblos autóctonos, que constituían en el pasado naciones históricas, se han fragmentado y dispersado durante el siglo XIX a consecuencia del colonialismo y de las políticas gubernamentales, de tal manera que su sentimiento de identidad colectiva se ha roto y que sus vínculos políticos internos se han desmontado. En nuestra opinión, es urgente que esas naciones se reconstruyan como unidades políticas modernas” (Rapport de la CRPA, 2: 191).

<sup>37</sup> Así lo reconoce Raphaël Picard, jefe del *Conseil des Innus de Pessamit* y antropólogo: “En Canadá hay una combinación de dos factores que raramente se hallan en otras partes: 1) una garantía de los derechos ancestrales desde 1982 para los pueblos autóctonos y 2) un poder judicial independiente que demuestra una voluntad firme de aplicar esta garantía constitucional” (Picard, 2005: 95).

<sup>38</sup> “No sorprende que la lucha de los autóctonos se haya desplegado sobre el terreno judicial: este recurso se ha revelado, desde hace una veintena de años, el medio más eficaz para hacer reconocer sus derechos” (Lessage, 1997).

En un reciente artículo (Boivin y Morin, 2007) se hace un ilustrativo repaso a las principales sentencias de la Corte Suprema desde 1973 hasta el momento (1996) de publicación del Informe de la CRPA. Según los autores, la sentencia Calder de 1973 “ha operado un verdadero renacimiento de los derechos ancestrales en Canadá. En este litigio los indios *nishgas* pretendían que la Corte reconociese sus derechos territoriales sobre una porción del territorio de la Colombia Británica” (Boivin y Morin, 2007: 27). La sentencia estableció, en contra de la pretensión del gobierno provincial, que la Proclamación Real de 1763 no era la única fuente de los derechos autóctonos y que éstos eran preexistentes a la llegada de los europeos, incluso cuando un acto positivo adoptado por la Corona —como la Proclamación Real— hubiera establecido límites territoriales, ahora cuestionados por los *nishgas*, a esos derechos ancestrales.

En 1984, otra sentencia de la Corte va a cambiar la interpretación restrictiva del derecho autóctono. Se trata del *affaire* Guerin, mediante el cual se establece que la relación entre la Corona y los autóctonos, en algunos casos, podía traducirse en una obligación de fiduciario; es decir, de alguien que gestiona los bienes de otro en base a la confianza depositada en él, pero que no puede disponer de ellos discrecionalmente. Esta sentencia obligó a la revisión de acuerdos de cesión de tierras para verificar si la Corona había incumplido su obligación de fiduciario respecto a los autóctonos.

Otro caso reportado en el citado artículo es el de la sentencia del juez Simon en 1985, que extendió al este la validez de los tratados firmados en las provincias de Nueva Escocia y Nueva Brunswick, mientras que la Corona pretendía que sólo tenían vigencia los firmados en las provincias del oeste. “La Corte decidió que la relación que mantenía la Corona con los autóctonos era casi una relación de ‘nación a nación’, lo que no era el caso de la Corona con relación a los habitantes de la colonia” (Boivin y Morin, 2007: 28).

Más recientemente, en 2003, la sentencia Powley reconoció por primera vez derechos ancestrales al pueblo mestizo —*métis*, en francés— al mismo nivel que los indios e *inuits*, reconociendo a la comunidad mestiza una identidad colectiva distintiva. Asimismo la Corte Suprema, en su sentencia *Nation Haïda* de 2004, obliga al Estado a consultar a los autóctonos y respetar sus intereses en toda decisión que afecte al territorio que reivindican como suyo.

En suma, en este contexto de evolución positiva de los paradigmas que orientan la relación entre los pueblos autóctonos y las instancias gubernamentales de Canadá, se enmarca el largo proceso de negociación entre la nación *innu* y los dos niveles de gobierno —federal y provincial de Québec—, que abordamos a continuación.

### **3. La relación entre Québec y su población autóctona**

El Acta de la Unión de 1867 instauró en Canadá un modelo de gobierno federal que distribuyó los poderes y repartió las competencias entre el Parlamento Nacional y las legislaturas provinciales. Este modelo federalista, que algunos califican de “asimétrico” debido al tratamiento diferenciado otorgado a la provincia de Québec

como una de las dos naciones fundadoras del Canadá, se mantiene básicamente hasta hoy.

En la materia que nos interesa, queda establecido en el artículo 91 —24— de la ley de 1867 que el Parlamento Federal tiene la competencia exclusiva para legislar sobre los asuntos relativos a los indios y las tierras reservadas a ellos. Por su parte se asigna a las provincias —art. 92— la competencia exclusiva para legislar sobre la venta y administración de las tierras públicas, la ordenación del territorio, los asuntos locales y la prospección, explotación y gestión de los recursos naturales no renovables de su territorio.

Con este inicial reparto de competencias se despliegan políticas diferenciadas respecto a los asuntos autóctonos. Desde el gobierno federal, se realiza una estrategia basada en la firma de tratados que conlleven la extinción de los derechos ancestrales sobre la tierra y el asentamiento de la población autóctona en reservas, lo que suponía la exclusión de esos territorios de la competencia provincial<sup>39</sup>. Desde el gobierno de Québec, se efectúa una acción de desarrollo del territorio y de explotación de sus recursos basada, en primer lugar, en la interpretación de que la Proclamación Real de 1763 anuló todos los derechos ancestrales sobre las tierras de la provincia y, en segundo término, sobre la “preocupación constante de la defensa de la integralidad del territorio como garantía de los derechos y el interés del pueblo quebequense” (Grammond, 2004: 4)<sup>40</sup>.

Esta “*gobernanza compartida*” —según la define Grammond— sobre el territorio de Québec ha generado continuas tensiones Québec/ Ottawa, que se incorporan al sostenido conflicto sobre el estatuto diferenciado de la provincia francófona en la federación —nacionalistas vs. Federalistas<sup>41</sup>—. Una de las estrategias recurrentes del gobierno federal para limitar la competencia exclusiva sobre tierras públicas de las provincias y defender supuestamente a la población autóctona fue la profusión de reservas indias como “enclaves federales”. “La competencia federal exclusiva sobre las tierras reservadas a los indios tiene una geometría variable: se aplica a los derechos reconocidos a los autóctonos por su especificidad cultural. Entre más densos sean esos derechos, menos competencias territoriales podrá ejercer la provincia sobre ellos” (Grammond, 2004: 89).

La Constitución de 1982 mantiene la sustracción a la competencia provincial de las tierras reservadas a los indios, así como la protección de los derechos ancestrales, que adquieren rango constitucional —art. 35—. En el mismo artículo, párrafo 3º, se otorga la misma protección constitucional a los derechos autóctonos previstos

<sup>39</sup> “Si el sistema de reservas tenía como objetivo explícito el aislamiento y la protección de los grupos amerindios, ha tenido como consecuencia objetiva la liberación progresiva de tierras indias favoreciendo los proyectos de desarrollo de promotores privados y de los gobiernos” (Charest, 2003: 5).

<sup>40</sup> Esta integralidad del territorio, que será sancionada por la Ley C-99, se rechaza por la Asamblea de las Primeras Naciones —instancia de coordinación a nivel canadiense, creada durante las negociaciones para la repatriación de la Constitución de 1982—, al considerar que algunas naciones autóctonas, como es el caso de los *innus*, ocupan un territorio que se extiende por dos provincias.

<sup>41</sup> “La contienda secular entre francófonos y anglófonos sobre la cuestión nacional se complicó al surgir organizaciones indígenas reivindicando territorios propios y derecho a la autodeterminación y al autogobierno como naciones indias” (Beaucage, 1997: 69).

en los acuerdos provinciales, tales como la Convención de la Baie James y el Norte de Québec —CBJNQ—, firmada en 1975 entre el gobierno de Québec y las naciones *cri* e *inuit*, así como la Convención del Nordeste establecida con los *inuits* de la región quebequense de Nunavik.

Las decisiones unilaterales del gobierno provincial para poner en valor los recursos naturales, especialmente hidroeléctricos, mineros y forestales, suscitaron en la década de 1970 una fuerte oposición de la población autóctona, que defendía la vigencia de sus derechos ancestrales sobre las tierras afectadas por esos proyectos de desarrollo y su derecho a ser consultados y compensados. Esa oposición, junto a las sentencias de la Corte Suprema, especialmente la Calder de 1970 sobre derechos ancestrales y la de Nación *Haida* de 2004 sobre la obligación de consultar a la población autóctona y acomodar sus intereses, fuerzan al gobierno de Québec a modificar su política de imposición de sus decisiones sobre ordenación del territorio y explotación de los recursos naturales e iniciar una estrategia de negociación. En este cambio de orientación de la política de Québec resalta la importancia del papel de la jurisprudencia en la defensa de los derechos constitucionales de la población autóctona, de tal forma que “Québec no tiene la capacidad constitucional de actuar como si fuera el único propietario de las tierras y sus recursos y como si fuera el único, salvo el reparto federal de competencias, agente del desarrollo del territorio” (Otis, 2003: 7).

Con la negociación y la firma de las dos convenciones antes citadas, “Québec fue uno de los actores principales en la emergencia de un nuevo tipo de tratados que abren la transición entre el objetivo colonial de apropiación territorial y la puesta en práctica de una relación más impregnada de respeto por las aspiraciones y la diferencia autóctona” (Otis, 2003: 3).

Con este proceso de “rectificación de errores” se inicia realmente una política propia y diferenciada de Québec respecto a su población autóctona<sup>42</sup>, pero sin poder obviar las competencias constitucionales que aún mantiene el gobierno federal. Esta nueva estrategia se basa en el reconocimiento de los derechos ancestrales y la búsqueda de su compatibilidad con los proyectos de desarrollo económico mediante la negociación y las compensaciones, tanto de orden financiero como de responsabilidad mediante el acceso a la autonomía gubernamental de las primeras naciones —“*gobernanza compartida*”, según Grammond—. Todo ello, sin marginar los intereses de la población no autóctona que comparte esos territorios y teniendo en cuenta las reticencias y la oposición de dicha población a lo que consideran exigencias inaceptables de los indios.

Decisiones legislativas y modificaciones en el organigrama gubernamental materializan ese cambio de rumbo en los asuntos autóctonos de Québec. A título meramente orientativo señalamos las siguientes:

---

<sup>42</sup> Según datos estadísticos del Secretariado de Asuntos Autóctonos, la población autóctona de Québec ascendía en 2005 a un total de 82.824 individuos —1% de la población de la provincia—, repartidos en once naciones —10 amerindias y una *inuit*— que tienen reservadas tierras por un total de 14.051 km<sup>2</sup>. Este débil porcentaje —1%— de población autóctona en Québec —15% en el oeste de Canadá— explica el reducido peso político y electoral de esta cuestión.

1975. Firma de la Convención de la *Baie James et du Nord de Québec* con los *cri* y los *inuits*, con renuncia a los derechos ancestrales a cambio de compensaciones financieras y territoriales y que más tarde será incluida en la Constitución de 1982.

1983. Adopción por el Consejo de Ministros del gobierno de René Lévesque —Parti Québécois— de 15 principios que fundamentan la política de Québec en relación con las naciones autóctonas<sup>43</sup>.

1985. Moción de la Asamblea Nacional de Québec reconociendo, en principio, los derechos de los pueblos autóctonos e instando al gobierno a la negociación con los autóctonos.

1987. Creación del *Sécretariat aux Affaires Autochtones* —SAA— en el Consejo Ejecutivo del gobierno provincial<sup>44</sup>.

2000. Aprobación de la Ley C-99 sobre el ejercicio de los derechos fundamentales y de las prerrogativas del pueblo quebequense y del Estado de Québec. Esta ley, en su capítulo IV, dedicado a las naciones autóctonas, eleva a rango normativo los principios adoptados en 1983; por ejemplo, el art. 11. proclama que “El Estado de Québec reconoce, en el ejercicio de sus competencias constitucionales, los derechos existentes —ancestrales o derivados de tratados— de las naciones autóctonas de Québec”.

2002. Firma del Tratado *La Paix des Braves* —“Paz de los Valientes”— con el Gran Consejo *Cri* para el desarrollo económico del norte de Québec. Con este tratado se desencadenaba un gran proyecto hidroeléctrico y los *cris* recibirán una compensación total de 4.500 millones de dólares repartidos en cincuenta años.

En nuestra opinión, este nuevo marco político que establece una relación cercana a la de “nación a nación”, configurando lo que Simard (2004: 93) define como “*tripode nacionalitario*” —federal, provincial y autóctono<sup>45</sup>—, es más resultado de la jurisprudencia y las constricciones constitucionales que de la importancia acordada por el gobierno provincial a esta cuestión, que no ocupa un lugar central en el debate político/electoral quebequense, salvo cuando se trata de salvar los escollos para promover los grandes proyectos de puesta en valor de los recursos del territorio o se producen enfrentamientos directos, como el de la crisis de Oka en 1990.

---

<sup>43</sup> Entre esos principios merece la pena destacar que Québec reconoce que los pueblos aborígenes son naciones distintas y que tienen derecho a su cultura, su lengua, sus costumbres y tradiciones, así como el derecho a orientar por ellas mismas el desarrollo de esta identidad propia. Asimismo se les reconoce el derecho, en el marco de las leyes de Québec, de poseer y controlar las tierras que se les atribuyan y participar en el desarrollo económico de la sociedad explotando, a su beneficio, los recursos renovables y no renovables que se les asignen. También se acepta como principio fundamental la consulta a las naciones autóctonas de cualquier iniciativa legislativa que afecte a sus derechos fundamentales.

<sup>44</sup> La misión de este organismo, según aparece en <http://www.saa.gouv.qc.ca>, es: “Establecer relaciones armoniosas entre los autóctonos y el gobierno, entre los autóctonos y la población en general. Esto se manifiesta primordialmente en la negociación de acuerdos, la difusión de información apropiada y el apoyo al desarrollo social, económico y cultural de los amerindios y los *inuits*”.

<sup>45</sup> “En Canadá, los acuerdos de autonomía pueden tener fuerza de ley cuando se incorporan a la legislación federal y a la del gobierno de los autóctonos implicados, a los que se añade, a veces, una tercera instancia: uno de los gobiernos provinciales” (Hawkes, 2001).

#### 4. Estudio de caso: negociación de la autonomía de la nación *innu* de Québec

##### 4. 1. La nación *innu*: datos básicos y proceso de transformación estructural

La nación *innu* cuenta con 15.385 personas<sup>46</sup>, lo que la convierte en la segunda nación autóctona en importancia poblacional en Québec, tras los *mohawks*. La mayor parte de esta población —10.912 personas— reside en nueve comunidades, siete de las cuales están repartidas sobre 900 km. en la orilla norte del río San Lorenzo, desde Tadoussac hasta la frontera sur de la península del Labrador. Las dos comunidades restantes se encuentran, respectivamente, en el borde del lago Saint-Jean y en la región nórdica de Québec, junto a la frontera del Labrador<sup>47</sup>. El resto de la población *innu* —4.473 personas— es no residente, es decir, tiene el estatuto de indios<sup>48</sup>, pero no reside en las reservas. La superficie de tierras reservadas a estas nueve comunidades *innus* asciende a un total de 295,1 Km<sup>2</sup>. Este es el territorio denominado *Innu Assi*.

El territorio ancestral de la nación *innu* —denominado *Nitassinam*, hoy objeto de delimitación en las negociaciones por la autonomía, sobrepasaba ampliamente los límites de las actuales reservas. Los *innus* eran, antes de su sedentarización en reservas permanentes desde principios del siglo XX, un pueblo nómada de cazadores, pescadores y recolectores que se desplazaban con sus campamentos desde el bosque boreal de la orilla norte del San Lorenzo hasta la tundra sub-ártica de la Bahía de Ungava y la península del Labrador. A partir del siglo XVIII, con la instalación en su territorio de los primeros *postes de traite*, los *innus* se especializan como tramperos para conseguir las pieles demandas por los comerciantes europeos y cambiarlas por bienes de consumo. Sin embargo, es a partir de 1900, con la puesta en valor de los recursos hidroeléctricos, forestales y mineros de ese territorio, hasta entonces manejado desde la lógica de la “economía natural”, cuando la estructura social propia a las bandas de cazadores/recolectores experimentó un profundo cambio.

Para recorrer los factores claves de ese proceso de cambio que nos lleva al momento del inicio de la negociación en 1980, seguiremos los argumentos que se contienen en la memoria presentada por el antropólogo Paul Charest<sup>49</sup> a la Comisión Parlamentaria de la Asamblea de Québec en febrero de 1993.

<sup>46</sup> Según datos publicados por el SAA en 2005. En la documentación oficial se sigue utilizando, junto a la de *innu*, la arcaica denominación colonial de “*montagnais*” —*montañeses*—, que Samuel de Champlain aplicó a los *innus* que encontró en el terreno montañoso de la orilla norte del San Lorenzo.

<sup>47</sup> Essipit, Betsiamites, Uashat–Maliotenan, Mingan, Natashquan, La Romaine y Pakua Shipi están en la orilla norte del San Lorenzo. Masteuiatsh es la comunidad *innu* del Lac Saint-Jean y Matimekosh está situada en el norte de la provincia, cerca de la ciudad de Shefferville. Además de estas nueve comunidades *innus* de Québec, hay otras dos en la provincia de Labrador, que no están incluidas en el proceso de negociación que aquí analizamos.

<sup>48</sup> En Canadá hay un *Registre des Indiens* que elabora el Ministerio de Asuntos Indios y del Norte de Canadá. Los inscritos en este censo poseen la *carte indienne* que les otorga el *statut d'indien* y el acceso a los subsidios y a la exención de algunos tributos.

<sup>49</sup> Es profesor de Antropología en la Universidad de Laval, con una experiencia de más de 30 años de investigación, teórica y aplicada, sobre la población autóctona de Québec, especialmente sobre los *innus*. Investigador asociado durante 14 años del Consejo *Atikamekw–Montagnais* —1976–1990—,

# Les Nations The Nations



Mapa 1: Las naciones

La estructura social *innu* anterior al encuentro con los europeos, según Charest, estaba “particularmente adaptada a los territorios nórdicos donde la productividad de los ecosistemas es limitada y la agricultura imposible o marginal” y respondía a las siguientes características:

- Movilidad territorial estacional, anual o de más largo plazo, en función de la localización de los recursos explotados.
- Explotación de una amplia variedad de capturas terrestres, acuáticas y volátiles.
- La familia y la banda local como principales unidades sociales de producción y cooperación.
- La fluidez y la flexibilidad de la composición de los grupos según los efectivos demográficos y los recursos disponibles.
- Importancia primordial de las relaciones de parentesco, con el principio de exogamia u obligación de casarse fuera del grupo.
- Relación igualitaria entre los individuos, más allá de las diferencias biológicas de edad o sexo.
- Poder limitado de los líderes, según la regla del consenso.
- Transmisión de conocimientos de manera directa y empírica de generación en generación.
- Resolución de conflictos internos mediante mecanismos de separación del grupo.
- Valores de ayuda mutua y distribución de los recursos según las necesidades.
- Relaciones simbióticas con el medio, basadas en creencias animistas y prácticas chamánicas.

Los principales factores que inciden en el cambio estructural de esas relaciones sociales son, según Charest, los siguientes:

- El comercio de pieles: primer y más importante factor de cambio<sup>50</sup>.
- La evangelización y el papel preponderante de los misioneros.
- Las epidemias introducidas por los europeos, responsables del descenso demográfico y abandono de ciertos territorios ancestrales.
- La explotación forestal y colonización agraria, a menudo asociadas, e incompatibles con la continuidad de la actividad cinegética y recolectora<sup>51</sup>.
- Las instalaciones hidroeléctricas que inundaron ecosistemas ribereños muy productivos y facilitaron el asentamiento de población no autóctona.

---

participó en la mesa tripartita de negociaciones sobre las reivindicaciones territoriales de los *atika-mekw/montagnais* en 1985–86.

<sup>50</sup> “Las postas de trato y la presencia no autóctona condicionan desde entonces el modo de vida de los *innus* y trajeron con ellos el horror de las enfermedades epidémicas que produjeron una gran mortandad entre los *innus*... Las postas de trato cubren poco a poco el conjunto del territorio *innu*: el Nitassinam” (Mémoire du Conseil Tribal de Mamuitun: 3)

<sup>51</sup> “A lo largo de los años los *innus* han sido progresivamente desposeídos de sus territorios tradicionales de caza, pesca, trapeo y de un conjunto de actividades tradicionales. La tala de árboles sobre grandes superficies, la implantación de clubs privados, de terrenos de caza, la construcción de grandes obras sobre los cursos de agua, las intervenciones del Estado sobre el territorio y la caída del precio de las pieles han marginalizado cada vez más la vida tradicional y la vida económica de los *innus*” (Mémoire du Conseil Tribal de Mamuitun: 12).

- El papel legislativo y administrativo del gobierno federal que, mediante la *Loi des Indiens* y el sistema de reservas<sup>52</sup>, mantuvo a la población *innu* bajo su tutela y en una situación de dependencia propia del colonialismo interno.
- El rol legislativo y administrativo del gobierno de Québec que, por su jurisdicción sobre las tierras y los recursos, ha favorecido la invasión de las tierras *innus* y la explotación de sus recursos, sin tener en cuenta la presencia de la población autóctona y la práctica de sus actividades tradicionales.

De esta forma sintética concluye Paul Charest su análisis: “podemos constatar que el proceso de cambio estructural estuvo caracterizado por la transición de la banda local a la banda del “poste de traite” y más tarde a la banda administrativa del Ministerio de Asuntos Indios”.

En esa transición, presentada aquí de forma esquemática, se verifican cambios sustanciales y una progresiva pérdida de autonomía. Por ejemplo, en las estructuras políticas se sustituye el poder del consenso y de los líderes por el Consejo de Banda, impuesto por la *Loi sur les Indiens* y sometido a la tutela del gobierno federal; del usufructo colectivo del territorio se pasa, mediante la sedentarización y la asignación a familias o a individuos de territorios de captura de animales —sobre todo el castor— a una fragmentación de la posesión de ese territorio; de la reproducción social en el seno de las bandas mediante la transmisión oral del conocimiento a la escolarización en pensionados indios como instrumento de aculturación forzada, entre otros. De esta forma el balance final de este proceso es que



*Mapa 2: Comunidades innus de Québec y Labrador*

los *innus* han sido convertidos en irresponsables frente a sus propios asuntos y aculados a la dependencia. A largo plazo y tras algunas generaciones en esta situación, se hallan en una situación de anomia, pérdida identitaria y graves problemas sociales que afectan particularmente a las generaciones jóvenes que perdieron la confianza en el futuro (Charest, 2003: 7).

<sup>52</sup> “Las actuales reservas de Mashteuiatsh, Essipit y Bestsiamites fueron creadas en la segunda mitad del siglo XIX, mientras que la de Nastashquan data de principios de la década de 1950” (Charest, 1993: 5).

#### 4. 2. El comienzo de la larga marcha de la negociación

En 1975, las nueve comunidades *innus*<sup>53</sup> de Québec se alían con las tres comunidades *atikamekw*, vecinas territorialmente y cercanas en sus marcadores étnicos, para formar el Consejo Atikamekw–Montagnais —CAM—, que fue mandado para iniciar las negociaciones globales con los gobiernos de Canadá y Québec. En 1979 el CAM plantea sus reivindicaciones ante el gobierno federal, mediante un documento que constituye la primera aproximación al proyecto social, que debería reconocerse mediante la firma de un tratado entre las tres partes: las dos naciones autóctonas y los gobiernos de Ottawa y Québec. A partir de 1981, y durante cuatro años, se lleva a cabo por encargo del CAM<sup>54</sup> un amplio trabajo de investigación sobre el proceso de ocupación histórica del territorio con el fin de demostrar la existencia de derechos ancestrales sobre él y apoyar con estas evidencias la reivindicación territorial global.

En 1980, el gobierno de Québec, presidido por René Lévesque, líder del *Parti Québécois*, acepta negociar la reivindicación territorial global<sup>55</sup> del CAM. Los once principios en los que se basa dicho proyecto social se van a mantener básicamente en las negociaciones que los *innus*, una vez disuelto el CAM en 1994, van a mantener con los dos niveles gubernamentales y que serán recuperados en el acuerdo de la Asamblea Nacional de Québec de 1983:

- 1) Derecho a decidir sobre sus asuntos como pueblo distinto y autónomo.
- 2) Reconocimiento de los derechos de soberanía sobre los territorios ancestrales.
- 3) No extinción de los derechos ancestrales.
- 4) Indemnizaciones por los daños causados por proyectos de desarrollo ejecutados.
- 5) Derecho de veto sobre nuevos proyectos de desarrollo mientras que los derechos ancestrales no hayan sido reconocidos.
- 6) Control de la explotación de tierras y recursos.
- 7) Preferencia para la explotación de recursos renovables.
- 8) Uso de los beneficios de la explotación de recursos para asegurar un desarrollo económico, social y cultural sostenible.
- 9) Control de todos los aspectos del desarrollo.
- 10) Orientación del desarrollo según los valores tradicionales y en armonía con el medio natural y social.
- 11) Establecimiento de relaciones igualitarias con los gobiernos y el conjunto de los ciudadanos.

---

<sup>53</sup> En este primer intento de alianza entre dos naciones autóctonas, las dos comunidades *innu* asentadas en la provincia del Labrador quedan fuera. La división administrativa y las competencias de cada provincia en el sistema federal fragmentan la identidad étnica compartida entre los *innus* de Québec y los del Labrador, haciendo casi imposible la recomendación de la Comisión Real sobre los Pueblos Autóctonos de 1996 de negociar a nivel de nación y no con los Consejos de Banda.

<sup>54</sup> Los fondos para esta investigación fueron aportados por un préstamo sin interés del MAINC.

<sup>55</sup> Desde 1973 el gobierno federal estableció dos grandes categorías de reivindicaciones territoriales: Las reivindicaciones territoriales globales y las particulares. Las primeras son acordadas por los autóctonos de las regiones de Canadá, donde los derechos ancestrales reivindicados no han sido reconocidos por un tratado ni por otras disposiciones legales. La Convención de la Baie James de 1975 será el primero de esos tratados modernos.

Desde los primeros contactos con el CAM, el gobierno federal intenta desarrollar con este organismo representativo su política de transferencias de responsabilidades —“*prise en charge*”<sup>56</sup>— para delegar la gestión de algunos programas de servicios sociales en las reservas —educación, servicios sociales y desarrollo económico, principalmente— y la administración de los presupuestos a ellos asignados<sup>57</sup>. Si bien este “tomar a su cargo” o “encargarse” de la delegación de responsabilidades —especialmente en el campo de la educación— respondía a las demandas planteadas por las primeras organizaciones amerindias de Canadá desde la pasada década de los años sesenta<sup>58</sup>, también es cierto que para el Ministerio de Asuntos Indios suponía una excelente oportunidad de reducir su presencia y responsabilidad y evaluar la capacidad real de esas organizaciones o de los consejos de banda para tomar en sus manos la gestión de sus asuntos. Era una especie de examen práctico, previo al inicio de las negociaciones para la autonomía gubernamental.

Mientras que la transferencia de la gestión educativa no planteó grandes dificultades —aunque queda por comprobar, algo que no está a nuestro alcance, los resultados obtenidos por la educación *innu* en lo que respecta al reforzamiento de la conciencia identitaria—, la transferencia de fondos para el desarrollo económico fue algo más problemática. Hubo que esperar hasta 1988, para que apareciera la Corporación de Desarrollo Económico Montagnais —CDEM— cuya finalidad principal es prestar fondos a las empresas *innus*, además de asesorarlas en cuestiones de viabilidad económica y gestión comercial. Los consejos de banda, por su parte, se implicaron también en el desarrollo económico local. Como resultado de ello, las bandas llegaron a tener la titularidad<sup>59</sup> de, entre otras empresas, centros comerciales, supermercados, campings, terrenos de caza, centros deportivos, museos, estaciones de servicio y explotaciones forestales. “Desde hace algunos años, el lenguaje del desarrollo económico es escuchado por todas partes entre los atikamekw y los montagnais, a todos los niveles y en todas las bandas. Parece haberse convertido en la palabra mágica que deberá abrir a los amerindios las puertas de un futuro más prometedor” (Charest, 1992: 69).

No obstante las mejoras generadas por esta transferencia de recursos, es importante no olvidar que se trataba de una mera descentralización administrativa y no

---

<sup>56</sup> “Esta noción —“*prise en charge*”— puede ser definida empíricamente de la siguiente manera: la administración por las bandas o por organismos representativos de diversos programas y servicios destinados a las poblaciones que representan, acompañado de la gestión de los presupuestos asignados para ello” (Charest, 1992: 56).

<sup>57</sup> En 1991, según datos citados por Charest, el presupuesto de los programas gestionados directamente por los consejos de banda estaba próximo a los 2.000 millones de dólares.

<sup>58</sup> “La memoria de 1972 de la *Fraternité des Indiens du Canada, Maîtrise Indienne de l'Éducation Indienne*, aparece como el elemento que va a desencadenar un movimiento de la *prise en charge*, no sólo en el sector de la educación, sino en otros varios servicios ofrecidos a la población autóctona” (Charest, 1992: 64).

<sup>59</sup> Se trata de una titularidad colectiva, no transferible ni divisible, salvo autorización expresa del gobierno federal representado por los agentes de reserva. De hecho, se puede entender que el verdadero titular de todas las propiedades de las reservas es el gobierno federal y que los Consejos de Banda son usufructuarios sin plazo final establecido.

una real delegación de poder, puesto que, en última instancia, la supervisión y, en su caso, la decisión quedaba en manos de los funcionarios de MAINC.

Por ello, se iniciaron simultáneamente las negociaciones entre el CAM y gobierno para el acuerdo de la reivindicación territorial global en los términos adoptados por el gobierno federal en 1973 —ver nota 52— y la autonomía gubernamental, reconocida por los gobiernos —federal y provinciales— en la Conferencia Constitucional de Charlottetown (1992)<sup>60</sup> como un derecho inherente a las naciones autóctonas.

Mientras se mantienen las negociaciones del CAM con los dos niveles gubernamentales, el gobierno sigue impulsando, habitualmente de forma unilateral, la puesta en marcha de proyectos de desarrollo hidroeléctricos y forestales en el territorio base de la negociación. Ello genera la respuesta inmediata de los representantes autóctonos y la paralización de la negociación mientras se resuelve el conflicto, normalmente en los tribunales. Hasta su disolución en 1994, el CAM se presentó en los siguientes procesos asumiendo con ello altos costes económicos: el proyecto de central hidroeléctrica del río Ste-Marguerite, los vuelos a baja altura sobre la Basse Côte-Nord y el Labrador, la explotación forestal, las presas hidroeléctricas, la fumigación aérea del bosque, las maniobras militares, la gestión de la pesca, etc.

En definitiva, se define un escenario complejo y alternativo de negociación y conflicto que, a pesar de las declaraciones compartidas del interés común por llegar a un acuerdo global, ralentizaron la marcha de las negociaciones y generaron una profunda crisis en la alianza de *innus* y *atikamekws*, que culminó en 1994 con la disolución del CAM y la ruptura de la mesa conjunta de negociaciones, para continuar en mesas subregionales e incluso locales con cada una de las dos naciones por separado.

#### 4. 3. *La firma del Enfoque Común —Approche Commune—*

Tras más de veinte años de negociaciones más o menos continuadas y salpicadas, como ya se apuntó, por una serie de disputas judiciales, una parte de la nación *innu*, concretamente las Primeras Naciones de Mamuitum y Nutashkuan, firman el 31 de Marzo de 2004, con los representantes de Québec —el ministro Benoît Pelletier— y de Canadá —el ministro Andy Mitchell— un acuerdo marco de principio que deberá servir de base a la redacción de un Tratado, que se convertirá en el acuerdo final sobre las reivindicaciones territoriales y la autonomía gubernamental<sup>61</sup>.

---

<sup>60</sup> A esta Conferencia fueron invitados por vez primera los líderes de las principales organizaciones autóctonas de Canadá. Aunque se llegó a un acuerdo entre el gobierno federal, los primeros ministros provinciales y los líderes indígenas para incorporar a la Constitución de 1982 la definición concreta de los derechos, tanto de Québec como de los pueblos autóctonos, el acuerdo fue rechazado mayoritariamente en el referendun de 1992.

<sup>61</sup> El texto de dicho acuerdo se hizo público dos años antes de la firma y desde principios de 2003 se convocó a la *Commission des Institutions du Parlement* de Québec para analizarlo y debatirlo. Se presentaron un total de 88 memorias, tanto individuales como de organizaciones políticas, sindicales, económicas y culturales y, al final de sus trabajos —en marzo de 2003—, la Comisión aprobó por unanimidad una moción recomendando reanudar las negociaciones.

Antes de revisar el contenido concreto de ese Enfoque Común, nos parece conveniente introducir algunas cuestiones relativas a la composición de las partes firmantes y, muy especialmente, señalar el proceso de fragmentación de la representación de la nación *innu*<sup>62</sup>.

La primera cuestión es que se trata de un acuerdo tripartito —autóctonos, provincial, federal— en línea con la “gobernanza compartida”, basada en el mutuo reconocimiento como detentadores de derechos y de legitimidad de representación. En segundo lugar, es notorio el hecho de que el acuerdo no se firma con el conjunto de la nación *innu*, ni siquiera con la totalidad de los nueve Consejos de Banda *innus* de Québec, sino sólo con cuatro de ellos: Betsiamites, Essipit, Mastehteuiatsh —integrados en Mamuitun— y Natashkuan, como comunidad aparte<sup>63</sup>. El resto de las comunidades *innus* participan en otras dos mesas de negociación que se constituyeron en 2006: la de Mammit Innuat —comunidades de Mingan, la Romaine y Pakua Shipi— y la mesa de Ashwanipi —comunidades de Uashat–Maliotenam y de Matimekosh–Lac–John— y no se reconocen vinculadas por el Enfoque Común.

En este caso concreto, no parece que esta dispersión de la negociación responda a una estrategia gubernamental<sup>64</sup>. El gobierno de Québec, muy al contrario, tiene como objetivo fundamental conseguir la firma de un único tratado con toda la nación *innu*, para con ello darle un marco de regulación y garantía a sus proyectos de desarrollo de la región norte —el más ambicioso de los cuales es el Plan Nord, que fue una de las ofertas estrella del Partido Liberal en la última campaña electoral de Québec de diciembre 2008—. Por su parte, el gobierno federal busca también la firma de ese tratado como instrumento para la transferencia de responsabilidades —autonomía gubernamental— y gestión directa de recursos y reducir así su obligación de tutela sobre las poblaciones autóctonas. Aunque las dos instancias de gobierno coincidan en el objetivo común de un sólo tratado, queda claro que, mientras para el gobierno provincial la cuestión territorial es clave<sup>65</sup>, los intereses del federal

<sup>62</sup> Es notorio que en la página final del documento, rubricada por los seis firmantes, los cuatro líderes *innus* lo hacen como “*Chef*” de su propia “nación”. Este hecho, que no es una mera anécdota, hace afirmar a Armand Mckencie, abogado y antiguo negociador en nombre de los *innus*, lo siguiente: “los *innus* lamentablemente han optado por una autonomía local donde, de forma absurda, veremos nueve gobiernos locales, con nueve estatutos *innus*, dotados de nueve sistemas fiscales. Una autonomía gubernamental para doscientas personas, nadie se lo cree, excepto esos que intentan hacérselo creer.” (*Le Devoir*, 20 de enero de 2003).

<sup>63</sup> Los cuatro consejos de banda —naciones, según ellos— firmantes del Acuerdo Común representan una población total de 9.161 individuos —el 60% de la población *innu* de Québec—, aunque sólo la mitad son residentes en las cuatro reservas, que ocupan en conjunto un total de 36.871 ha. de tierras reservadas.

<sup>64</sup> De hecho, cuando el primer ministro de Québec Bernard Landry firmó la “*Paix des Braves*”, lo hizo con el conjunto de la nación *cri* y no con una parte de ella, lo mismo ocurrió con los *inuits* de Nunavik.

<sup>65</sup> “Es evidente que el objetivo buscado con la firma de un tratado es establecer el marco jurídico y político necesarios para el desarrollo de la economía y la explotación de los recursos naturales de las dos regiones implicadas, que cuentan con una población de cerca de 200.000 habitantes” (Conferencia de Pierre H. Cadieux, Secretario General de Asuntos Autóctonos, *Les relations entre le Québec et les peuples autochtones: vers un nouveau partenariat pour le 21e. siècle*, 24 de enero de 2005).

están más centrados en la determinación de las competencias a asumir por los futuros gobiernos autónomos en la prestación de servicios a la comunidad<sup>66</sup>.

Por lo tanto, habrá que buscar por otro lado las causas de esa falta de cohesión en el seno de la nación *innu*. Para Paul Charest, una de las razones de esa división está en el hecho de la enorme diferencia de territorio directamente asignado a cada comunidad y las posibilidades de proyectos de desarrollo en ellas, muy importantes en algunas y escasos en otras<sup>67</sup>. Esta interpretación tiene su fundamento histórico en el peculiar proceso de colonización del territorio *innu*, que giró en torno a la localización de las postas de comercio de pieles, bajo el control directo de tratantes particulares, y en que no hubo una autoridad política con presencia continuada en el conjunto del territorio, si exceptuamos a los funcionarios del ministerio asignados a la supervisión de cada reserva. La falta de ese referente común de oposición o relación puede haber contribuido a la ausencia de una adscripción de identidad colectiva compartida por el conjunto de la nación *innu*. Tampoco consta en la documentación histórica sobre la nación *innu* la formación de instancias de representación ni de coordinación por encima de los consejos de bandas.

En nuestra opinión, ese argumento de la dispar territorialidad por sí solo no es suficientemente explicativo de la cuestión. Habría que analizar, a partir de un estudio etnográfico profundo, las relaciones de poder en el seno de los Consejos de Banda y los procesos de toma de decisiones que en ellos se producen, para entender hasta qué punto, más allá de los discursos retóricos de la comunidad de cultura y de la historia colonial compartida, las acciones están más orientadas a la defensa de intereses económicos de un grupo<sup>68</sup> que a la construcción de un proyecto de nación cultural autónoma.

Salvo la explicación historicista, también constatada por la CRPA —ver nota 37—, no hemos encontrado en la bibliografía consultada un análisis causal, profundo y actualizado de la falta de cohesión y las desavenencias entre los varios representantes del pueblo *innu*. Pierre Trudel apunta, en uno de sus más recientes artículos, que “la tradición cultural entre los pueblos autóctonos de Canadá es el rechazo de toda delegación de poder en entidades superiores al Consejo de Banda” (Trudel, 2007: 77). Si esta tradición se considera inmutable, estaríamos cerrando definitivamente la posibilidad de un verdadero gobierno autónomo en Nitassinam,

---

<sup>66</sup> Esta apreciación coincide con el razonamiento seguido por Pierre Maranda, consejero del Secretariado de Asuntos Autóctonos, en la entrevista que mantuvimos con él en noviembre de 2008: “Después de la firma del tratado, el gobierno federal continuará aportando fondos a la población autóctona, aunque previsiblemente de manera decreciente; es decir, habrá una cierta forma de desvinculación del gobierno respecto a la tutela mantenida hasta ahora. No se puede vivir eternamente de las subvenciones federales y pretender ser autónomo” (transcripción y traducción del autor).

<sup>67</sup> Son manifestaciones recogidas en la entrevista mantenida con Paul Charest en noviembre 2008 y que vienen avaladas por el hecho de que, por ejemplo, la comunidad de Betsiamites dispone de 25.242 ha., mientras que la de Nutashkuan sólo de 20,3 ha.

<sup>68</sup> Esta posibilidad ya fue apuntada por Pierre Beaucage unos años antes: “se puede temer que un número creciente de autóctonos, los jóvenes sobre todo, no confíen mucho en un tipo de ‘autonomía’ que se limita a trasladar algunos poderes a una nueva clase de burócratas indios, administradores de programas estatales, y busquen soluciones más radicales” (Beaucage, 1997: 78).

que tuviera, como dijimos en la introducción a este artículo, un verdadero sujeto étnico-político y un territorio viable, demográfica y económicamente. Para paliar esa carencia, el informe de la CRPA imponía “una obligación a las bandas autóctonas de abandonar una parte de sus poderes en beneficio de instancias autóctonas más globales, si ellas aspiran al ejercicio de su autodeterminación” (citado por Trudel, 2007: 77). En este mismo artículo, encontramos la siguiente manifestación de Ghislain Picard —Jefe de la Asamblea de Primeras Naciones de Québec y de Labrador—: “Los jefes de mi organización comparten el punto de vista de mantener el poder de las bandas. Mi papel es entonces el de un simple portavoz” (citado por Trudel, 2007: 80).

Volviendo al documento firmado en 2004, hay que subrayar que se trata de una toma de posición de las partes negociadoras, sin validez ejecutiva si no es ratificado por los Consejos de Bandas y por los dos gobiernos. Su importancia radica en que sienta las bases de lo que podrá ser el Tratado que ponga término al largo proceso de casi treinta años de negociación.

La cuestión capital del Enfoque Común es el reconocimiento de los derechos aborígenes, incluidos los derechos de titularidad de la tierra —*titres fonciers*<sup>69</sup>— y el derecho a la autonomía gubernamental —cap.8—, en lugar de su extinción previa a la firma de todo acuerdo o tratado, que venía siendo hasta entonces la posición compartida tanto por el gobierno federal como por el de Québec.

La cuestión territorial también supone un avance respecto a la política anterior. El capítulo 4 del documento reconoce a los *innus* los derechos de plena propiedad sobre la partes del territorio llamadas “*Innu assi*” —aproximadamente 500 km<sup>2</sup>, es decir, casi el doble de la superficie anterior— y sobre los recursos que en ellas se encuentren. Con la determinación del “*Innu assi*” quedaría de hecho abolido el sistema de reservas, ya que en él se integran las tierras reservadas. Sobre el resto de la superficie que será afectada por el Tratado —Nitassinan— se mantiene el derecho a la práctica de actividades tradicionales y a su regulación por los gobiernos locales —cap.5—, así como al uso de los “sitios patrimoniales” y parques naturales, aunque la titularidad de ese territorio corresponderá al gobierno de Québec que podrá decidir, con la participación de los gobiernos locales en el proceso de decisión, sobre la explotación o concesión de sus recursos. En todo caso, se establece una compensación mínima para los *innus* del 3% de los cánones de explotación.

El tercer pilar del Enfoque Común es el relativo al desarrollo económico y social, al que se dedican cuatro capítulos reconociendo con ello la importancia y necesidad de las medidas que deben adoptarse para paliar la grave situación de marginalidad

---

<sup>69</sup> No obstante, este reconocimiento de derechos deberá ser objeto de determinación posterior en cada caso, ya que, como se explicita en el preámbulo del documento firmado: “En el estado actual del derecho no se puede afirmar con certeza qué comunidad innu es titular de los derechos ancestrales, incluido el título aborígen, y las partes están de acuerdo para determinar en el futuro qué comunidad innu ejercerá los derechos reconocidos, confirmados y protegidos por el Tratado”.

económica de la población autóctona<sup>70</sup>. En este apartado, el gobierno federal se compromete a aportar un fondo de partida de 460 millones para el desarrollo de programas de servicios. En la misma línea se inscribe la competencia de los gobiernos locales para la recaudación de tasas e impuestos y la explotación de los recursos renovables. Sin embargo, los recursos no renovables, como los mineros, quedan bajo la titularidad del gobierno provincial, de cuya explotación los *innus* recibirían sólo el 3% del importe de la concesión y no de los rendimientos de su explotación.

Finalmente, el capítulo 8 está dedicado a la cuestión de la autonomía gubernamental. En su primer apartado se recoge la posibilidad de que cada una de las “*Premières Nations*” signatarias adoptará su propia Constitución —estatuto o ley fundamental— con contenidos legislativos, ejecutivos y judiciales. Los poderes legislativos se asignan a las Asambleas de las Primeras Naciones sobre materias como bienestar general, desarrollo y buen gobierno. Estas leyes no podrán contradecir el contenido del Tratado futuro ni de las constituciones de cada nación. Evidentemente quedan excluidas de la competencia legislativa de los gobiernos locales autónomos —llamados en el Acuerdo *Innu Tshishe Utshimaut*— todas aquellas que la Constitución de 1867 reservó para el Parlamento Federal. De igual forma, la Constitución de Canadá y la Carta de Derechos y Libertades, así como la legislación canadiense y quebequense de aplicación general seguirá aplicándose a los *innus*. El ámbito de vigencia de las leyes y los reglamentos de la autonomía gubernamental se limita al territorio *Innu Assi* y solo excepcionalmente fuera de él, siempre que así esté recogido en el Tratado.

Se trata, en definitiva, de un conjunto de poderes locales mucho más extenso que el que disponían los Consejos de Bandas antes de la firma del acuerdo. Sin embargo, es significativo que el Enfoque Común no haga mención a la derogación de la Ley de Indios en los nuevos territorios autónomos, aunque puede deducirse que es reemplazada de *facto*. Asimismo es notable que no se prevea ningún tipo de instancia política *innu* por encima de los gobiernos locales. Ello no sólo aleja la posibilidad de establecer un solo tratado y unas instituciones de gobierno autónomo para el conjunto de la nación *innu*, sino que a corto plazo dificulta la necesaria armonización de los estatutos y de las instituciones de los gobiernos autónomos —puede haber hasta nueve distintos en Nitassinan— y generará confusión entre la población no autóctona que tenga que relacionarse con los futuros gobiernos autónomos *innus*.

No obstante lo anterior, tal como concluye Paul Charest en su *Memoire* de 2003:

Sin ser plenamente soberanos sobre sus tierras de titularidad plena, los *innus* disfrutarán de una amplia autonomía gubernamental que deberá ser provechosa para ellos, a medio y largo plazo. Esta autonomía de decisión y acción debería traducirse en una responsabilidad de todos y cada uno y particularmente del conjunto de los

---

<sup>70</sup> Según datos de *Statistiques Canada*, el 50% de la población autóctona está desempleada, el ingreso medio anual es de 1.500 \$ —dos veces menor que la media nacional—, su esperanza de vida es siete años menos que la media de Canadá y la tasa de mortalidad infantil es 6,4/1000 —5,5 en el conjunto del país—.

miembros en la construcción de un proyecto de sociedad innovador y motivante” (Charest, 2003: 13).

#### 4. 4. *Mientras llega el Tratado: estancamiento de la negociación, rupturas y oposición de la población no autóctona*

A finales de 2008, el Enfoque Común aun no había sido ratificado por los dos gobiernos, aunque las negociaciones para la definición de su contenido han continuado con un ritmo cada vez más intermitente<sup>71</sup> y salpicadas, ahora también, por incidentes de abandono de la negociación y recurso a la vía judicial, así como de fuerte oposición por la población no autóctona del territorio, que recela de las ventajas que obtendrán los *innus* y de las trabas al desarrollo socio-económico de la región que supondrán los derechos autóctonos.

La primera ruptura de la mesa de negociaciones se produce en diciembre de 2005, cuando la comunidad de Betsiamites/Pessamit, con su jefe Raphaël Picard a la cabeza, decide llevar a los tribunales al gobierno de Québec por la concesión de una explotación forestal durante cien años en territorio autóctono, sin consultar al Consejo de Banda. En esa querrela la comunidad solicitó del juez una orden de paralización de los trabajos forestales de la empresa Kruger en la isla René-Levasseur. La opción por la vía judicial es para los dos gobiernos incompatible con la negociación. Por lo tanto, la comunidad de Betsiamites, firmante del Enfoque Común, ha decidido abandonar la mesa de negociación, que ahora sólo tiene representantes de tres comunidades autóctonas. Un año más tarde la misma comunidad insiste en la vía judicial al plantear un proceso contra los dos gobiernos —federal y provincial— y contra la empresa pública de electricidad Hydro-Québec, demandando una compensación de 11.000 millones de dólares por los daños ocasionados por la construcción de once centrales hidroeléctricas en su territorio.

No obstante, lo más significativo del proceso judicial contra Kruger es que la posición defendida por el procurador del gobierno ponía en duda que “los derechos ancestrales implicaran un aprovechamiento económico de los árboles y solicitó estudios antropológicos, después de más de veinte años de negociación. Se pasa del reconocimiento de derechos en la negociación a la negación de esos mismos derechos en el juicio” (Trudel, 2005: 91). La sentencia de junio de 2005, adoptada por la juez Danielle Grenier, afirma que el gobierno de Québec ha violado su obligación constitucional de consultar a los *innus* y prohíbe a la empresa continuar con su explotación, además de considerar deshonestos e indignos los argumentos del procurador. “Es la primera victoria de los *innus* en el reconocimiento de sus derechos sobre la tierra”, afirma enfáticamente el antropólogo Charest (2003a: 92) asignando

---

<sup>71</sup> Según nos declaró Paul Charest, el problema es que la mesa de negociación cambia a menudo sus componentes, especialmente cuando hay alternancia de partidos en el gobierno de Québec. En su opinión, se verifica una mayor sensibilidad en el PQ —actualmente en la oposición— que en el gobernante Partido Liberal, aunque hay que reconocer que en la cuestión de la firma del tratado con los *innus*, los tres partidos representados en la Asamblea Nacional de Québec estuvieron de acuerdo.

al conjunto del grupo étnico lo que en realidad fue una victoria de una sola de sus comunidades<sup>72</sup>.

En las sesiones de la Comisión Parlamentaria de 2003 quedó patente la fuerte oposición de la población no autóctona al contenido del Enfoque Común y, mucho más, a la firma de un eventual Tratado con los *innus*. Este movimiento de rechazo a la negociación fue encabezado por algunos cargos electos de la región —diputados provinciales y alcaldes<sup>73</sup>— y difundido por los medios de comunicación locales con mensajes sensacionalistas e incluso racistas<sup>74</sup>. El argumento más recurrente era la falta de información sobre el dossier, que para ellos había sido mantenido oculto. Aunque en el fondo, el asunto que se traducía, tras esa cortada de la falta de información, era una enorme inquietud sobre la continuidad de los intereses particulares en el territorio que se administraría por los futuros gobiernos autónomos y, sobre todo, el freno que para el desarrollo económico y el empleo en una región deprimida supondría, según ellos, el control de la explotación de los recursos naturales por las autoridades *innus*.

Esta corriente de contestación social al tratado ha dado lugar a una relativa paralización de las negociaciones y a la iniciativa del gobierno provincial de poner en marcha una campaña de información a la población no autóctona, y diseñar una política de desarrollo local para favorecer la aceptación social del tratado<sup>75</sup>. Se trata, en definitiva, de integrar a los “terceros” actores en el acuerdo.

Sin embargo, esa integración no se presenta como un objetivo fácil de alcanzar. En primer lugar, se trata de una región en la que conviven cerca de 300.000 personas no autóctonas con una población *innu* de poco más de 18.000 individuos. Con un modelo de relaciones interétnicas aparentemente convivencial y respetuoso, pero con un gran desconocimiento mutuo debido a la fuerte segmentación de espacios ocupados —reserva/urbanización— y apoyado a menudo en estereotipos de

---

<sup>72</sup> Aunque la comunidad de Pessamit optó en este caso por la vía judicial, ello no es óbice, según R. Picard, para que en enero de 2008 se firme un acuerdo entre el Consejo de Banda de Pessamit y los prefectos y alcaldes de la Côte-Nord para colaborar en proyectos de desarrollo económico de la región (*Le Soleil*, 11 de enero de 2008).

<sup>73</sup> También se manifestaron en contra el diputado federal Ghislain Lebel del Bloc Québécois y el anterior primer ministro provincial del PQ Jacques Parizeau, e incluso la comunidad mestiza de Domaine du Roy y de la Seigneurie de Mingan de Québec que llegó a plantear un proceso judicial para obtener la paralización de las negociaciones.

<sup>74</sup> Para un conocimiento en detalle de la campaña de los medios regionales, ver la tesis de licenciatura de la antropóloga Arianne Loranger-Saindon (2007). En sus conclusiones se afirma “La falta de conocimiento profundo sobre la cuestión étnica por parte de los periodistas está compensada por la utilización de estereotipos contenidos en su imaginario sobre las poblaciones autóctonas”. A circunstancias como ésta se refiere Marcus Banks (1996: 186), cuando afirma que, mientras que la definición de la etnicidad genera grandes debates en el mundo académico, se construye con facilidad en el ámbito popular mediante la manipulación de los medios por el poder político.

<sup>75</sup> El consejero del SAA, P. Maranda nos trasladó en la entrevista su comprensión, al menos en parte, de la preocupación de la población local de que el tratado otorgue a los *innus* los medios e instrumentos para su desarrollo, mientras que la población no autóctona se vería desfavorecida si no hay una clara política de desarrollo local en esas comunidades no autóctonas.

corte etnocéntrico<sup>76</sup>: por ejemplo, que los autóctonos viven a costa del gobierno con los impuestos del resto de la población canadiense, que las empresas gestionadas por los Consejos de Banda suponen una competencia desleal respecto a las empresas que sí pagan sus impuestos federales y provinciales, y que, en definitiva, los autóctonos se apropiarán de los territorios de los no autóctonos con la complicidad de los gobiernos.

Además de la reacción gubernamental, encaminada a promover una mejor información a los ciudadanos de la región y a poner en marcha programas de desarrollo local, se ha decidido incorporar a representantes de la población no autóctona a la mesa de negociación y se ha asumido por el gobierno de Québec el compromiso de consultar a la población antes de la firma de cualquier tratado.

En resumen, tras la firma del Enfoque Común, el avance de la negociación no es muy halagüeño en los últimos cinco años. A las dificultades inherentes a toda negociación sobre procesos autonómicos, se añaden, en el caso que nos ocupa, la fragmentación del sujeto étnico-político, la multiplicidad de intereses particulares en el territorio de la autonomía gubernamental y las reticencias de la población no autóctona sobre las ventajas “inaceptables” que el gobierno está dispuesto a conceder a los, para algunos aún, “salvajes”.

Por ello, no debe sorprendernos la siguiente declaración del ministro quebequense Benoît Pelletier:

Será muy difícil firmar un tratado con las nueve comunidades innus. Las tres mesas de negociación no funcionan al mismo ritmo y ciertas demandas son de una complejidad insospechada, como la de la comunidad de Shefferville que pretende reabrir la Convención de la Baie James. El objetivo es entenderse rápidamente con Mamuitun. Esto animará quizás a los otros a incorporarse a las negociaciones” (*Le Soleil*, 24 noviembre de 2007).

### 5. Condenados a entenderse: autonomía y desarrollo

Este proceso de negociación, de una duración inusitada —cerca ya de cumplir los treinta años—, sólo es entendible en el marco de una cultura política de negociación asumida por las instancias gubernamentales, tanto federales como provinciales, de Canadá y por la trascendencia de las decisiones judiciales sobre la cuestión nacional en ese país que marcan las reglas de juego asumidas por las partes negociadoras, así como por la ausencia de una plataforma étnico-política con capacidad de representación y movilización del conjunto de la población *innu*. En el caso concreto de esta negociación, no podemos olvidar que la preeminencia de los intereses particulares

<sup>76</sup> Así lo reconoce el Consejo Tribal de MAMUITUN en su memoria:

Desde la firma del Acuerdo Común por los negociadores, se derramó un torrente de reacciones negativas, conteniendo a menudo una parte de prejuicios e ignorancia sobre el contenido del Acuerdo y la realidad del pueblo innu. Muchas falsedades y miedos, a menudo salpicadas de discriminación, han sido vehiculadas y mantenidas, entre otras, sobre el estatuto del territorio de Nitassinan, el alcance de los poderes de los gobiernos innus y la existencia misma del pueblo innu” (*Mémoire*, 2003: 24).

de cada una de las comunidades y la ausencia de esa instancia unitaria de representación de la nación *innu* han derivado en una relación con los gobiernos, que se asemeja más a una negociación de naturaleza económica que étnico-política.

De hecho, mientras que el papel de los representantes étnicos de cada comunidad —el jefe de su Consejo de Banda— es el de simples portavoces del conjunto de indios inscritos que lo eligieron y el de difusores del discurso, que apela a la legitimidad histórica de los derechos ancestrales sobre el territorio y sus recursos, los asesores y expertos contratados por cada comunidad, tanto jurídicos como económicos, cumplen la importante función de cuantificar en espacios y periodos concretos los términos del futuro tratado y las garantías de su cumplimiento.

En cualquier caso, como hemos podido constatar, la alternativa a la negociación parece ser, salvo los recursos esporádicos a la vía judicial, la negociación misma. La acción directa está descartada, al menos por el momento, como instrumento estratégico para alcanzar los objetivos de la nación *innu*. La enorme potencialidad económica del territorio y los beneficios de la explotación de sus recursos para el desarrollo de la región hacen inevitable alcanzar un acuerdo definitivo, que compatibilice ese programa de desarrollo con la garantía de respeto de los derechos de la nación *innu*. La cuestión clave está en concretar hasta qué nivel debe llegar la distinción entre los derechos y obligaciones de los ciudadanos no autóctonos y los correspondientes a los “otros”, iguales pero diferentes, detentadores de una “ciudadanía plus”. Y todo ello, debe contar con la aceptación y el consenso de la población no autóctona, asentada en el mismo territorio, que deberá asumir el nuevo contexto de relación y cooperación con sus conciudadanos indígenas, desterrando de su imaginario los estereotipos etnocéntricos.

Aceptando que el proceso de negociación es irreversible, y sin obviar las dificultades a las que hacía mención el ministro Pelletier, los actores de esta negociación de una autonomía a tres bandas y el cuarto actor —la población no autóctona— parecen condenados a entenderse.

El escenario futuro más optimista podría ser que, tras la firma de un primer tratado con una de las comunidades y la verificación de sus resultados positivos, el conjunto de la población *innu* se vaya incorporando a un proceso social y cultural que la construya como verdadera nación dentro del marco político federal canadiense. No en vano, siguiendo la tesis constructivista e instrumentalista de Barth, a la que hacíamos referencia en la introducción, la continuidad de procesos de relación interétnica ressignifica las formas de adscripción definiendo nuevas fronteras étnicas, al mismo tiempo que puede modificar las estructuras de cohesión intragrupal. Sin embargo, este proceso dinámico y diacrónico de construcción de la etnicidad *innu* no se hará en el vacío, no tiene que ser un mera “invención de la tradición” (Anderson, 1993), sino que se sustentará en el conjunto de marcadores culturales específicos, que el pueblo *innu* ha mantenido y transformado de forma discrecional y utilitaria para ordenar desde ellos sus prácticas sociales.

El análisis etnográfico de la actual configuración de ese conjunto de marcadores culturales, y de su utilidad en las prácticas cotidianas, permitiría identificar aquéllos que, en el contexto de la interacción actual con las instancias gubernamentales y

con la población no–autóctona, adquirirían un nivel determinado de causalidad en la configuración de ese sujeto etno–político que, tal como afirma Díaz Polanco, constituye el primer elemento necesario para alcanzar una real autonomía gubernamental.

En todo caso, y a falta de esa etnografía que desborda el marco de nuestro trabajo, el recorrido procesual y contextual que hemos realizado en este artículo nos permite constatar que ni la reificación discursiva de un sujeto étnico, construido a partir del conjunto de sus rasgos culturales esencializados, ni el reconocimiento de su existencia objetiva producen automáticamente una etnicidad, porque “la identidad de un determinado grupo sólo surge en situaciones de contacto e interacción con otros grupos, nunca como una característica propia del grupo” (Dietz, 1999: 3).

Sea cuales fueren los resultados y las repercusiones de esta larga negociación por la autonomía, e independientemente de los objetivos desarrollistas o asimilacionistas que subyacen a las estrategias gubernamentales, la historicidad de las relaciones interétnicas de la nación *innu* con los otros grupos de la sociedad multiétnica canadiense nos permite concluir que “tanto la cultura de un grupo en particular como su etnicidad son el resultado de procesos que transcurren en contextos muy concretos” (Dietz, 1999: 6).

El contexto concreto de la probable concesión de la autonomía para los *innus* es el resultado de un proceso de más de cinco siglos de relaciones interétnicas cambiantes, que han transformado los términos de la percepción del “ellos” y del “nosotros” en la sociedad canadiense.

Un fenómeno importante que ha contribuido a estos cambios ha sido la emergencia de los amerindios en el espacio público. Han forzado la puerta de la historia. Nos obligan a reconocerlos. A reconocer que en Québec como en Canadá, no hay uno ni dos, sino tres nacionalismos que perduran a través de la historia: el de los autóctonos, en sentido amplio amerindios, inuits y mestizos, al lado del de los francófonos y el de los anglófonos (Delâge, 2005: 15).

## 6. Referencias bibliográficas

ANDERSON, Benedict

1993 *Comunidades imaginadas: Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. Barcelona: Akal.

APARICIO WILHELMI, Marco

2006 “Breve aproximación al reconocimiento constitucional de los derechos de los pueblos autóctonos en Canadá”, en J. M. Castelló (coord.), *Derechos y libertades en Canadá*. Barcelona: Atelier, 227–250.

BANKS, Marcus

1996 *Ethnicity: Anthropological Constructions*. London, New York: Routledge.

BEAUCAGE, Pierre

1997 “Autodeterminación ¿para quién? La encrucijada quebequense”. *Alteridades*, 7, 14: 69–79.

BOIVIN, Richard; MORIN, René

2007 “La Commission royale sur les peuples autochtones (1991–1996) ou la longue marche des peuples autochtones du Canada vers la reconnaissance de leurs droits”. *Recherches Amérindiennes au Québec*, 37, 1: 25–36.

BONFIL, Guillermo

1982 “El etnodesarrollo: sus premisas jurídicas, políticas y de organización”, en G. Bonfil, M. Ibarra, S. Varese *et al.* (coords.), *América Latina: Etnodesarrollo y etnocidio*. San José de Costa Rica: FLACSO, 131–145.

BRUBAKER, Roger

1996 *Nationalism Reframed: nationhood and the national question in the New Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

CAIRNS, Alan

2000 *Citizen Plus: Aboriginal Peoples and the Canadian State*. Vancouver: University of British Columbia Press.

CHAREST, Paul

1992 “La prise en charge donne-t-elle du pouvoir? L'exemple des Atikamekw et des Montagnais”. *Anthropologie et Sociétés*, 16, 3: 55–76.

2003a “Du nomadisme à l'approche commune: un projet social pour les innus”. Assemblée nationale du Québec, 12 de fevrier

2003b “Qui a peur des Innus?”. *Anthropologie et Sociétés*, 27, 2: 185–206.

COHEN, Abner

1996 “Ethnicity and Politics”, en J. Hutchinson y A. Smith (eds.), *Etnicity*. New York: Oxford University Press, 83–85.

COMMISSION DES INSTITUTIONS DE L'ASSAMBLEE NATIONALE DU QUEBEC

2003 “Mémoire et adresse des chefs des premières nations innues de mamuitun mak nutashkuan”. *Conseil tribal de mamuitun*. [http://www.mamuitun.com/pdf/memoire\\_030116.pdf](http://www.mamuitun.com/pdf/memoire_030116.pdf).

DELÂGE, Denys

1995 “Les principaux paradigmes de l'histoire amériquienne et l'étude de l'alliance franco-amérindienne aux XVII et XVIII siècles”. *Revue Internationale d'Etudes Canadiennes*, 12: 48–67.

1999 “Compte rendu”. *Revue d'Histoire de l'Amérique Française*, 52, 3: 410–412.

2002 “L'histoire des autochtones d'Amérique du Nord: acquis et tendances”. *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 5, 57: 1337–1355.

2005 “Des influences refoulées”. *Relations*. Janvier, 698: 12–15.

DE VOS, George; ROMANUCCI, Lola

1982 *Ethnic Identity*. Chicago: University of Chicago Press.

DÍAZ POLANCO, Héctor; LÓPEZ Y RIVAS, Gilberto

1986 *Nicaragua: Autonomía y Revolución*. México: Juan Pablos Editor.

DÍAZ POLANCO, Héctor

1987 *Etnia, nación y política*. México: Juan Pablos Editor.

1991 *Autonomía Regional: La autodeterminación de los pueblos indios*. México: Siglo XXI, UNAM.

DICKASON, Olive

1993 *Canada's First Nations: A History of Founding Peoples from Earliest Times*. Toronto: McClelland & Steward.

DIETZ, Günther

1999 "Etnicidad y cultura en movimiento: desafíos teóricos para el estudio de movimientos étnicos". *Nueva Antropología*, 27, 56: 81–107.

FLANAGAN, Thomas

2008 *First Nation? Second Thoughts*. Montréal: McGill–Queens University Press.

GABRIEL, Leo; LÓPEZ Y RIVAS, Gilberto (Coords.)

2005 *Autonomías indígenas en América Latina*. México: Plaza y Valdés.

GRAMMOND, Sebastien

2004 "L'accord Nishga et l'entente avec les Innus: vers une nouvelle génération des traités?", en G. Otis (coord.), *Droit, territoire et gouvernance des peuples autochtones*. Québec: Presses de l'Université Laval, 88–91.

HALE, Charles

1990 "La conciencia política miskita: hacia un análisis coyuntural". *WARNI, Revista de la Costa Caribe Nicaragüense*, 8: 80–93.

HAWKES, David

2001 "Les peuples autochtones: autonomie et relations intergouvernementales". *Revue Internationale des Sciences Sociales*, 167: 167–176.

JENKINS, Richard

1994 "Rethinking Ethnicity: Identity, Categorization and Power". *Ethnic and Racial Studies*, 17, 2: 197–223.

LAVOIE, Michel

2007 "Les effets des commissions d'enquête sur la philosophie publique et la politique indienne au Canada: 1828–1996". *Recherches Amérindiennes au Québec*, 37, 1: 5–23.

LÉGER, Marie

1997 "Redefinir la relación entre pueblos autóctonos y Estado". *ALAI, América Latina en Movimiento*: 259. <http://alainet.org/active/216&lang=es>.

LESSAGE, Gilles

1997 "Des survivants (autochtones) de l'histoire". *Le Devoir*, 25 de octubre.

LÓPEZ Y RIVAS, Gilberto

1995 *Nación y pueblos indios en el neoliberalismo*. México: Plaza y Valdés Editores–UIA.

LORANGER–SAINDON, Arianne

2007 “Médias, innus et allochtones. L’image des Premières Nations dans les journaux de la Côte–Nord et ses effets sur les rapports interéthniques”. Mémoire de Maîtrise Département d’Anthropologie, Université Laval. <http://www.erudit.org/these/liste.html?src=Laval&typeIndex=facetteLettreNomAuteur&lettre=L&page=12>.

MORIN, Michel

1997 *L’usurpation de la souveraineté autochtone*. Montréal: Boréal.

OKAMURA, Junichi Y.

1981 “Situational Ethnicity”. *Ethnic and Racial Studies*, 4, 4: 452–465.

OTIS, Ghislain

2003 “Le Québec sur la voie d’un traité postcolonial avec les Innus?”. *Québec 2004*. Montréal: Fides, 773–782.

PALENZUELA, Pablo

2004 “Autonomía pluriétnica y autoridades indígenas en la Costa caribe de Nicaragua”, en S. Martí y J. M<sup>a</sup> Sanahuja (coords.), *Etnicidad, autonomía y gobernabilidad en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad, 263–279.

PICARD, Raphaël

2005 “Le droit des innus à la cogestion des ressources naturelles sur leur Nitassian”. *Recherches Amerindiennes au Québec*, 35, 2: 94–96.

SIMARD, Jean–Jacques

2004 *La Reduction. L’autochtone inventé et les amérindiens*. Montréal: Septentrion.

TAMBIAH, Stanley

1989 “Ethnic conflict in the world today”. *American Ethnologist*, 16, 2: 335–349.

TANNER, Adrian

1992 “Le pouvoir et les peuples du quart monde”. *Anthropologie et Sociétés*, 16, 3: 17–35.

THORTON, Russell

1987 *American Indian Holocaust and Survival. A Population History since 1492*. Norman: University of Oklahoma Press.

TRUDEL, Pierre

1995 “De la négation de l’autre dans les discours nationalistes des québécois et des autochtones”. *Recherches Amerindiennes au Québec*, 25, 4: 53–66.

2005 “Innus contre Canada, Québec et Kruger”. *Recherches Amérindiennes au Québec*, 35, 2: 91–94.

2007 “Jusqu’à quatre–vingt nations autochtones au Canada ?”. *Recherches Amérindiennes au Québec*, 37, 1: 77–84.