

ESTUDIS



LES REGIONS EN ELS PAÏSOS NÒRDICS

Tore Modeen

Professor de la Universitat d'Hèlsinki-Helsingfors

Introducció

En la meua comunicació a les Jornades de Brixen sobre el Regionalisme als Països Nòrdics (30.X-3.XI.1978) vaig dir que al nord hi havia quatre regions: les illes d'Åland (Finlàndia), les Fer-Øer (Dinamarca), ambdues autònomes, les illes Spitzbergen (Noruega), amb una situació singular, i Grenlàndia (Dinamarca), que aleshores encara no havia accedit a l'autonomia¹.

Segons el text del projecte Intereg, per a un acord entre els estats membres del Consell d'Europa sobre regionalització, són regions en el sentit del conveni «els territoris, espacialment delimitats o que formen part d'un tot, la població dels quals presenta uns trets comuns determinats i té la voluntat de preservar aquestes peculiaritats i de desenvolupar-les per progressar en el camí cultural, social i econòmic»².

D'acord amb aquesta definició, no podem prendre les Spitzbergen com una regió, perquè no tenen població autòctona ni són cap territori autònom. La seva singularitat consisteix sobretot a poder explorar les riqueses naturals d'illes que no pertanyen a Noruega (lleï del 17 de juliol de 1925). Per això aquí no estudiarem les Spitzbergen i ens limitarem a les regions autònomes: les illes d'Åland, les Fer-Øer i Grenlàndia.

Les Fer-Øer

De les tres regions autònomes, les Fer-Øer són el territori que fa més temps que té un status particular.

Les Fer-Øer són un arxipèlag de divuit illes, amb una superfície de 1.400 km² i una població de 43.000 habitants.

Originalment pertanyien a Noruega, dins la Unió danesa-noruega, dissolta el 1814. Aleshores ja feia temps que la llengua oficial i de cultura de la Unió era el danès. El feroès —un dialecte de la llengua alt-nòrdica— sobrevivia parlat per la població autòctona.

Després de dissolta la Unió, les Fer-Øer continuaren dins la corona danesa, administrades com un amt (província) especial. Dinamarca reconegué l'especificitat de les illes. Així la llei electoral del 1850 establí el dret dels feroesos d'elegir un diputat

1. Regionalismus in Europa, vol. I, Munic, 1981, pàg. 98.

2. Regionalismus in Europa, vol. II, Munic, 1981, pàg. 25.

propi al parlament danès, el Folketing. El 1852 hom creà una institució parcialment representativa dels feroesos, el Lagting. Actuava com a assemblea de totes les províncies (Amtsråd) i exercia funcions consultives respecte a la legislació que afectava els feroesos.

El 1923 el Lagting esdevingué l'organisme pròpiament representatiu de les illes. Rebé competències importants tocant a la legislació relativa als feroesos i el dret d'imposar un impost especial i de disposar d'altres ingressos (per exemple, alguns arbitris). També en altres aspectes les competències financeres del Lagting foren més importants que no pas les de tot l'Amtsråd danès.

Els feroesos foren (i encara són) dispensats de fer el servei militar, mentre no emigressin de les illes.

Durant la Segona Guerra Mundial les Fer-Øer foren ocupades pels britànics i separades de Dinamarca. La bandera feroesa data d'aleshores; fou reconeguda pel govern britànic i més tard també per Dinamarca.

Durant aquest període s'amplià considerablement l'autonomia del Lagting.

Acabada la guerra, hi hagué un plebiscit per decidir si les illes accedien a la independència o continuaven integrades a Dinamarca. El resultat no fou pas clar. En les eleccions al Lagting fetes poc després obtingueren la majoria els partits favorables a romandre dins Dinamarca. Les negociacions entre el Lagting i el govern danès tingueren per resultat una llei que ampliava substancialment l'autonomia de les illes i que encara vigeix (Llei 137/1948, del 23 de març).

Segons la llei d'autonomia (Lov om Faerøernes Hjemmestyre), les Fer-Øer són una regió autònoma de la corona danesa. La llei estableix el model d'autonomia política, les competències de les autoritats autonòmiques, les relacions d'aquestes amb les autoritats de l'Estat i les línies generals de la realitat nacional i cultural de les illes.

Les Fer-Øer són representades al Folketing per dos diputats, com a mínim. El representant de l'Estat a les illes és un Rigsombudsmand.

El parlament regional de les Fer-Øer, el Lagting, i el govern autonòmic, el Landsstyre, són les dues autoritats regionals principals. El Rigsombudsmand pot participar en els debats del Lagting, però no hi té veu, i el primer ministre danès pot suspendre les decisions del Lagting, cosa que no ha passat mai.

La llei té un annex amb la relació de matèries que són de la competència dels organismes autonòmics (setze grups) i també una petita llista de cinc grups més, transferits més tard a l'àmbit de l'autonomia. La resta de matèries pertocquen a l'Estat. Entre les que són de la competència de la regió n'hi ha de legislatives i d'administratives. Els tractats internacionals que afecten particularment els interessos feroesos han de ser sotmesos a les autoritats regionals. Hi ha un organisme especial per decidir en els conflictes de competència entre les autoritats regionals i les estatals, al qual no ha recorregut ningú.

Entre les matèries principals que són de la competència de la regió hi ha:

- l'organització interna de la institució autonòmica
- l'administració municipal
- les finances (ingressos propis)
- els impostos directes i els indirectes
- l'economia (pesca, agricultura, indústria, comerç)
- el control de la importació i de l'exportació
- els transports, el servei de correus

- la cultura, la ràdio, la televisió
- l'ensenyament (batxillerat, universitats populars)
- les escoles de navegació marítima, Färøernes Akademi.

També en depenen la sanitat, els hospitals i les escoles primàries; una part de les despeses són a càrrec de l'Estat.

Les Fer-Øer tenen segells de correus i moneda propis.

L'autonomia financera és important. Només cal dir que les illes estableixen els impostos directes i els indirectes. El Lagting també aprova el pressupost anual.

La llei d'autonomia reconeix la bandera feroesa i la parla autòctona. La bandera pot onejar arreu de l'Estat i als vaixells feroesos; les autoritats estatals fan servir la bandera danesa (Dannebrog). Segons la llei, el feroès és la primera llengua de les illes, però l'ensenyament del danès hi és ben implantat. Totes dues llengües tenen el mateix rang en la vida oficial. Les lleis feroeses es publiquen en feroès i en danès.

No hi ha res d'establert sobre un dret de ciutadania especial de les Fer-Øer. Tot ciutadà danès que hi té residència és considerat sense més «feroès».

La constitució danesa del 1953 no conté cap disposició especial sobre els feroesos, llevat el dret d'elegir diputats al Folketing.

Les relacions entre l'Estat i les illes es basen en el dret públic, no pas en el dret internacional. Es parteix del principi que l'Estat pot modificar i fins derogar la llei d'autonomia de les Fer-Øer. Només té l'obligació política (i moral) de no modificar l'autonomia de les illes sense l'assentiment del Lagting.

Les illes d'Åland

L'estatus de les illes d'Åland (amb 1.552 km² i 22.800 habitants) es basava de primer en el dret internacional. Pel tractat de París del 1856, el tsar rus, aleshores sobirà de Finlàndia, hagué de desmilitaritzar les illes, després d'haver perdut davant Anglaterra i França la guerra dita de Crimea. Però les illes no aconseguiren encara cap autonomia, sinó que foren annexades al gran-ducat de Finlàndia, com a part del läns (província) d'Åho-Björneborg.

El 1917 sorgí a les illes un vigorós moviment separatista. Reclamava la incorporació a Suècia, en qui veia un esdevenidor més segur que no pas el que li podia oferir Finlàndia. Aquest país havia estat possessió russa fins al final d'aquest any. Les illes d'Åland foren ocupades per les tropes russes i fortificades.

Després de proclamada la independència de Finlàndia, esclatà la guerra civil finlandesa (guerra de la independència), que originà l'ocupació de les illes, de primer per les tropes sueques i després per les alemanyes.

El govern suec fou receptiu als anhels dels habitants d'Åland i invocà el principi de nacionalitat; per això els illencs pertanyien a la nació sueca (una part de la qual viu a Finlàndia).

En aquesta situació i davant el perill de perdre-les, el 1918 Finlàndia organitzà les illes d'Åland en una província i al cap de dos anys el parlament finlandès aprovà la primera llei d'autonomia d'Åland. Les illes reberen un parlament regional, el Landsting, i més endavant un govern regional, el Landskapsnämnd, després anomenat Landskapsstyrelse. També obtingueren l'estatus de Landskap (regió). Les províncies

(län) de Finlàndia no tenen cap autonomia, són meres divisions administratives de l'Estat.

El representant de l'Estat a la regió és el Landshövding (governador civil).

El 1921 el Consell de la Societat de Nacions posà fi, a Ginebra, a la lluita per la sobirania de les illes d'Åland. Finlàndia en conservava el domini, però havia de desmilitaritzar-les i garantir-los la conservació del caràcter suec millor que no ho feien la llei d'ús lingüístic finlandesa (i la constitució) i la llei d'autonomia del 1920. Aquestes garanties foren refermades en el camp del dret internacional, amb la convenció multilateral d'Åland (sobre la desmilitarització), del 20 d'octubre de 1921, i amb el tractat d'Åland entre Finlàndia i Suècia, del 27 de juny de 1921, tots dos ratificats pel Consell de la Societat de Nacions. Aquest tractat entrà en vigor a Finlàndia amb la llei de l'11 d'agost de 1922.

Els habitants d'Åland no fan el servei militar. L'ensenyament és en suec (fora d'unes quantes excepcions sense importància). Els ciutadans finlandesos obtenen el dret de residència a les illes al cap de cinc anys de tenir-hi domicili. Aquest dret és necessari per poder votar, exercir una activitat industrial i tenir propietats a les illes. Les persones privades i jurídiques forasteres només hi poden posseir propietats amb el permís del govern regional.

La desmilitarització de les illes d'Åland encara perdura i ha estat consolidada per un tractat especial amb la Unió Soviètica. També continua essent vàlid l'acord amb Suècia sobre les garanties nacionals dels habitants d'Åland, del moment que ningú no l'ha denunciat i que Finlàndia el respecta.

La llei d'autonomia finlandesa del 1951, del 28 de desembre, ha consolidat l'autonomia de les illes. Té el rang de llei fonamental i només pot ser derogada o modificada amb l'aprovació del Landsting.

Els habitants de les illes elegeixen un diputat al parlament finlandès. D'ençà del 1954 la regió té bandera pròpia, que no serveix per navegar.

L'àmbit competencial del Landsting és important. La llei d'autonomia atorga competències a la regió en vint-i-una matèria i a l'Estat en vint. Entre les primeres podem esmentar aquestes:

- l'expropiació, la legislació sobre la construcció i la planificació
- l'agricultura, la pesca, l'ocupació
- les aigües
- el dret laboral
- la sanitat
- l'administració i els impostos municipals
- el patronat de la infància, l'assistència social
- els transports.

El president de l'Estat té dret de vet sobre la legislació regional, que fa servir. Els tractats internacionals que afecten l'autonomia d'Åland han de ser aprovats pel Landsting.

La regió rep una part dels ingressos provinents dels impostos estatals, que determina l'Ålandsdelegation. També té alguns ingressos propis per impostos i arbitris. Per a la solució dels conflictes sorgits en altres camps és competent l'Ålandsdelegation, presidida pel governador civil.

Actualment hi ha en estudi una reforma de la llei d'autonomia. Després d'un treball preparatori de molts anys, fet a Marienhamn, d'ençà del 1981 s'hi dedica una comissió estatal, a Helsingfors, sota la direcció del president del Tribunal Suprem de Justícia. Els habitants d'Åland desitgen enfortir la seva autonomia, especialment l'econòmica. Les autoritats regionals voldrien disposar lliurement dels ingressos provinents dels impostos estatals. Del governador civil caldria dir-ne Riksbudsmann (delegat del govern). La bandera pròpia hauria de ser reconeguda per a la navegació. El dret penal hauria de ser en part de la competència de la regió.

Åland té segells de correus propis.

Grenlàndia

La superfície d'aquesta vasta illa és de 2.175.000 km², dels quals només 341.700 no són coberts de glaç. Té 45.000 habitants, 40.000 d'ells esquimals (els pobladors originaris).

El 1921 l'illa esdevingué colònia danesa. La primera llei important per a Grenlàndia és del 1782. Durant molt de temps fou administrada bàsicament des de Copenhaguen. Només a partir del final del segle XIX començà a tenir òrgans de govern local amb un cert poder de decisió.

Durant la Segona Guerra Mundial estigué separada de Dinamarca i fou ocupada per les tropes nord-americanes. Acabada la contesa, es va veure clarament que l'estatus colonial ja no podia durar més.

La llei fonamental danesa del 1953 sancionà una nova configuració constitucional de l'illa. Dos diputats representaven el país al Folketing danès i els drets individuals en què es basava la constitució s'hi feren extensius. Amb tot, encara no era l'hora d'una autonomia de debò. La competència de les autoritats grenlandeses es limitava bàsicament a l'assistència social i a unes quantes qüestions econòmiques.

Només amb la llei d'autonomia del 29 de novembre de 1978 Grenlàndia esdevingué regió autònoma. El Landsting és el parlament regional, i el Landstyre el govern regional. La regió té competències legislatives i administratives. L'Estat es reserva les qüestions constitucionals, les relacions exteriors, la defensa i les finances estatals.

La llei drecja una llista de les matèries que són de la competència de la regió. Podem esmentar aquestes:

- el règim interior, l'administració municipal, l'església
- els impostos i els arbitris
- la pesca, l'agricultura, la caça
- la planificació, la protecció del medi
- el dret laboral.
- l'assistència social, el mercat de treball
- l'ensenyament i la cultura
- la sanitat
- els transports

L'administració i també l'economia de l'illa són subvencionades generosament per l'Estat. Les subvencions hi arriben en bloc, i les autoritats locals tenen un àmbit de decisió força ampli.

Del punt de vista constitucional, l'autonomia grenlandesa és comparable amb la de les Fer-Òer. Dinamarca decideix unilateralment la sort de la llei autonòmica.

Una comissió danesa-grenlandesa amb atribucions consultives ajuda a resoldre els problemes comuns. Un Riksbudsmann representa l'Estat a l'illa.

L'esquimal té l'estatus de primera llengua de la regió, però l'ensenyament del danès també hi és ben implantat. L'una i l'altra llengües són oficials i totes les lleis es publiquen en ambdues.

La regió encara no té bandera. Els grenlandesos no han de fer el servei militar danès.

Hi ha segells de correus grenlandesos.

El Landsting té el dret de pronunciar-se sobre els tractats internacionals que afecten Grenlàndia.

L'autonomia grenlandesa és tan recent que fa de mal opinar sobre diversos aspectes. En general, podem dir que s'emmarca dins els mateixos principis de l'autonomia feroesa. Pels grenlandesos tenen una importància especial les riqueses naturals, i gràcies a la llei d'autonomia en poden disposar amb força independència.

La representació de les regions nòrdiques en el Consell del Nord

La representació de les Fer-Òer, de les illes d'Åland i de Grenlàndia al Consell del Nord és una qüestió debatuda. Una comissió internòrdica opina que no els escau de tenir-hi una representació pròpia perquè no són estats, sinó solament regions, i aquestes no poden ocupar un lloc en un organisme interestatal. En canvi, cadascuna d'aquestes tres regions obtindrà el dret d'elegir dos representants parlamentaris al Consell del Nord i de tenir alguna mena de participació en les tasques del consell de ministres nòrdics.

Les Fer-Òer i Åland ja havien tingut una representació en el Consell del Nord (d'un membre cadascuna dins els grups danès i finlandès, respectivament).

El principi és que el lloc on s'han de discutir els problemes interns de cada Estat (entre l'Estat i la regió) no és pas el Consell del Nord. Les regions no tindran, doncs, cap competència per elles mateixes en el consell de ministres nòrdics.

Conclusió

Cadascuna de les tres regions nòrdiques és un exemple d'autonomia regional àmplia, que empara grups de població minoritaris.

El suec no és solament l'única llengua oficial de la regió d'Åland, sinó també l'única llengua nacional de Suècia i la segona llengua nacional de Finlàndia. Per això Åland és un tros del nord suec, un tros d'allò més genuí podríem dir, perquè la immigració de no suecs hi és insignificant a causa de les disposicions que regulen el dret de ciutadania de l'arxipèlag.

Les Fer-Òer i Grenlàndia també tenen ben protegides la llengua i la cultura. En aquest aspecte, però, feroesos i grenlandesos es troben en una situació diferent. El feroès només es parla a les Fer-Òer (l'islandès és una llengua diferent, per bé que emparentada). I l'esquimal té un origen ben distint de les altres llengües nòrdiques i

encara no ha accedit a l'estadi de llengua de cultura i de l'administració. Ara, com que ambdues regions tenen una localització ben aïllada, no podem parlar d'una amenaça de les seves llengües autòctones.

Numèricament, la població de totes tres regions és molt reduïda. Més que no pas a una demografia important, deuen el fet de ser regions autònomes a una situació isolada i a tenir una població amb tradicions pròpies i amb escasses relacions amb l'«Estat» respectivament.

Econòmicament i culturalment, les Fer-Øer i les illes d'Åland són països bastant desenvolupats. Grenlàndia és un gran territori, amb tots els problemes que això comporta, però té el suport de Dinamarca, que el posa en una situació molt bona en comparació de la majoria dels altres països àrtics. També hi ha esquimals a l'Amèrica del Nord, és clar, però la distància que els separa fa que les relacions culturals entre tots ells siguin poc fructíferes.

Una darrera qüestió és si cal esperar la creació de més regions autònomes al nord. La resposta és negativa. No hi ha cap projecte concret de crear-ne per als lapons de Finlàndia, Suècia i Noruega, per als suecs de Finlàndia o per als alemanys de Jutlàndia del Sud. Tampoc no n'hi ha cap per als territoris sense minories.

La pregunta de si les tres regions nòrdiques podrien servir de model per a una regionalització de les Malvines fa de mal respondre. La situació d'aquestes illes és tota una altra. Ara, la desmilitarització de les Malvines, garantida per un tractat, i una autonomia regional potser els donarien un nou status capaç de crear-hi bases d'un desenvolupament pacífic.

