

## ESTUDIOS

---



# LAS REGIONES EN LOS PAISES NORDICOS

Tore Modéen

## Introducción

En mi comunicación en las Jornadas de Brixen sobre el Regionalismo en los Países Nórdicos (30-X a 3-XI de 1978) dije que en el Norte había cuatro regiones: las islas de Aland (Finlandia), las Fer-Oer (Dinamarca), ambas autónomas, las islas Spitzbergen (Noruega), con una situación singular, y Groenlandia (Dinamarca), que entonces todavía no había accedido a la autonomía<sup>1</sup>.

Según el texto del proyecto Intereg, para un acuerdo entre los estados miembros del Consejo de Europa sobre regionalización, son regiones en el sentido del convenio «los territorios, espacialmente delimitados o que forman parte de un todo, cuya población presenta unos rasgos comunes determinados y tiene la voluntad de preservar estas peculiaridades y de desarrollarlas para progresar en el camino cultural, social y económico»<sup>2</sup>.

De acuerdo con esta definición, no podemos tomar las Spitzbergen como una región, porque no tienen población autóctona ni son ningún territorio autónomo. Su singularidad consiste sobre todo en poder explotar las riquezas naturales de islas que no pertenecen a Noruega (ley de 17 de julio de 1925). Por ello, aquí no estudiaremos las Spitzbergen y nos limitaremos a las regiones autónomas: las islas de Aland, las Fer-Oer y Groenlandia.

## Las Fer-Oer

De las tres regiones autónomas, las Fer-Oer son el territorio que desde hace más tiempo tiene un *estatus* particular.

Las Fer-Oer son un archipiélago de dieciocho islas, con una superficie de 1.400 kilómetros cuadrados y una población de 43.000 habitantes.

Originalmente pertenecían a Noruega, dentro de la Unión danesa-noruega, disuelta en 1814. Entonces ya hacía tiempo que la lengua oficial y de cultura de la Unión era el danés. El feroés —un dialecto de la lengua alto-nórdica— sobrevivía hablado por la población autóctona.

Después de disuelta la Unión, las Fer-Oer continuaron dentro de la corona danesa, administradas como un *amt* (provincia) especial. Dinamarca reconoció la especifi-

1. *Regionalismus in Europa*. vol. I, Munich, 1981, p. 98.

2. *Regionalismus in Europa*. vol. II, Munich, 1981, p. 25.

ciudad de las islas. Así, la ley electoral de 1850 establecía los derechos de los feroeses a elegir un diputado propio al Parlamento danés, el *Folketing*. En 1852 se creó una institución parcialmente representativa de los feroeses, el *Lagting*. Actuaba como asamblea de todas las provincias (*Amtsrad*) y ejercía funciones consultivas respecto a la legislación que afectaba a los feroeses.

En 1923 el *Lagting* se convirtió en el organismo propiamente representativo de las islas. Recibió competencias importantes en materia de legislación relativa a los feroeses y el derecho de imponer un impuesto especial y de disponer de otros ingresos (por ejemplo, algunos arbitrios). También en otros aspectos las competencias financieras de *Lagting* fueron más importantes que las de todo el *Amstrad* danés.

Los feroeses fueron (y todavía son) dispensados de hacer el servicio militar, mientras no emigrasen de las islas.

Durante la segunda guerra mundial las Fer-Oer fueron ocupadas por los británicos y separadas de Dinamarca. La bandera feroesa data de aquella época; fue reconocida por el gobierno británico y más tarde también por Dinamarca. Durante este período se amplió considerablemente la autonomía del *Lagting*.

Acabada la guerra, hubo un plebiscito para decidir si las islas accedían a la independencia o continuaban integradas en Dinamarca. El resultado no fue claro. En las elecciones al *Lagting* celebradas poco después obtuvieron la mayoría los partidos favorables a permanecer en Dinamarca. Las negociaciones entre el *Lagting* y el gobierno danés tuvieron por resultado una ley que ampliaba sustancialmente la autonomía de las islas y que aún está en vigor (ley 137/1948, de 23 de marzo).

Según la ley de autonomía (*Lov om Faeroernes Hjemmestyre*), las Fer-Oer son una región autónoma de la corona danesa. La ley establece el modelo de autonomía política, las competencias de las autoridades autonómicas, las relaciones de éstas con las autoridades del Estado y las líneas generales de la realidad nacional y cultural de las islas.

Las Fer-Oer están representadas en el *Folketing* por dos diputados, como mínimo. El representante del Estado en las islas es un *Rigsombudsmand*.

El parlamento regional de las Fer-Oer, el *Lagting*, y el gobierno autonómico, el *Landsstyre*, son las dos autoridades regionales principales. El *Rigsombudsmand* puede participar en los debates del *Lagting*, pero no tiene voz, y el primer ministro danés puede suspender las decisiones del *Lagting*, lo cual no ha sucedido nunca.

La ley tiene un anexo con la relación de materias que son de la competencia de los organismos autonómicos (dieciséis grupos) y también una pequeña lista de cinco grupos más, transferidos más tarde al ámbito de la autonomía. El resto de materias corresponden al Estado. Entre las que son competencia de la legislación hay materias legislativas y materias administrativas. Los tratados internacionales que afectan particularmente a los intereses feroeses deben ser sometidos a las autoridades regionales. Existe un organismo especial para decidir en los conflictos de competencia entre las autoridades regionales y las estatales al que no han recurrido nunca.

Entre las materias principales que son competencia de la región están:

- la organización interna de la institución autonómica
- la administración municipal
- las finanzas (ingresos propios)
- los impuestos directos e indirectos

- la economía (pesca, agricultura, industria, comercio)
- el control de la importación y de la exportación
- los transportes, el servicio de correos
- la cultura, la radio, la televisión
- la enseñanza (bachillerato, universidades populares)
- las escuelas de navegación marítima, *Färoernes Akademi*.

También dependen de ésta la sanidad, los hospitales y las escuelas primarias; una parte de los gastos corre a cargo del Estado.

Las Fer-Oer tienen sellos de correos y moneda propios.

La autonomía financiera es importante. Sólo hay que decir que las islas establecen los impuestos directos y los indirectos. El Lagting también aprueba el presupuesto anual.

La ley de autonomía reconoce la bandera feroesa y la lengua autóctona. La bandera puede ondear por todo el Estado y en los barcos feroeses; las autoridades estatales utilizan la bandera danesa (*Danneborg*). Según la ley, el feroés es la primera lengua de las islas, pero la enseñanza del danés está bien implantada. Ambas lenguas tienen el mismo rango en la vida oficial. Las leyes feroesas se publican en feroés y en danés.

No hay nada establecido sobre un derecho de ciudadanía especial de las Fer-Oer. Todo ciudadano danés que reside en ellas es considerado sin más «feroés».

La constitución danesa de 1953 no contiene ninguna disposición especial sobre los feroeses, salvo el derecho de elegir diputados al Folketing.

Las relaciones entre el Estado y las islas se basan en el derecho público, no en el derecho internacional. Se parte del principio de que el Estado puede modificar e incluso derogar la ley de autonomía de las Fer-Oer. Sólo tiene la obligación política (y moral) de no modificar la autonomía de las islas sin el asentimiento del Lagting.

## Las islas de Aland

El estatus de las islas de Aland (con 1.552 kilómetros cuadrados y 22.800 habitantes) se basaba en un principio en el derecho internacional. Por el Tratado de París de 1856, el zar ruso, entonces soberano de Finlandia, tuvo que desmilitarizar las islas, después de haber perdido ante Inglaterra y Francia la Guerra de Crimea. Pero las islas no consiguieron todavía ninguna autonomía, sino que fueron anexionadas al gran ducado de Finlandia como parte del *län*s (provincia) de Abo-Björneborg.

En 1917 surgió en las islas un vigoroso movimiento separatista. Éste reclamaba la incorporación a Suecia, donde veía un futuro más seguro que el que le podía ofrecer Finlandia. Este país había sido posesión rusa hasta el final de ese mismo año. Las islas de Aland fueron ocupadas por las tropas rusas y fortificadas.

Después de proclamada la independencia de Finlandia, estalló la guerra civil finlandesa (guerra de la independencia), que originó la ocupación de las islas, en primer lugar por las tropas suecas y después por las alemanas.

El gobierno sueco fue receptivo a los anhelos de los habitantes de Aland e invocó el principio de nacionalidad; por ello los isleños pertenecían a la nación sueca (una parte de la cual vive en Finlandia).

En esta situación, y ante el peligro de perderlas, en 1918, Finlandia organizó las

islas de Aland en una provincia y al cabo de dos años el Parlamento finlandés aprobó la primera ley de autonomía de Aland. Las islas recibieron un parlamento regional, el *Landsting*, y más adelante un gobierno regional, el *Landskapsnämnd*, después llamado *Landskapsstyrelse*. También obtuvieron el estatus de *Landskap* (región). Las provincias (*län*) de Finlandia no tienen ninguna autonomía, son meras divisiones administrativas del Estado.

El representante del Estado en la región es el *Landsbövding* (gobernador civil).

En 1921 el Consejo de la Sociedad de Naciones puso fin, en Ginebra, a la lucha por la soberanía de las islas de Aland. Finlandia conservaba su dominio, pero había de desmilitarizarlas y garantizarles la conservación del carácter sueco mejor de lo que lo hacían la ley de uso lingüístico finlandesa (y la Constitución) y la ley de autonomía de 1920. Estas garantías fueron ratificadas en el campo del derecho internacional, con la convención multilateral de Aland (sobre la desmilitarización) de 20 de octubre de 1921, y con el Tratado de Aland entre Finlandia y Suecia de 27 de junio de 1921, los dos ratificados por el Consejo de la Sociedad de Naciones. Este tratado entró en vigor en Finlandia con la ley de 11 de agosto de 1922.

Los habitantes de Aland no hacen el servicio militar. La enseñanza es en sueco (salvo unas cuantas excepciones sin importancia). Los ciudadanos finlandeses obtienen el derecho de residencia en las islas al cabo de cinco años de tener allí el domicilio. Este derecho es necesario para poder votar, ejercer una actividad industrial y tener propiedades en las islas. Las personas privadas y jurídicas forasteras sólo pueden poseer propiedades con el permiso del gobierno regional.

La desmilitarización de las islas de Aland todavía perdura y ha sido consolidada por un tratado especial con la Unión Soviética. También continúa siendo válido el acuerdo con Suecia sobre las garantías nacionales de los habitantes de Aland, desde el momento en que nadie lo ha denunciado y que Finlandia lo respeta.

La ley de autonomía finlandesa de 1951, de 28 de diciembre, consolidó la autonomía de las islas. Tiene el rango de ley fundamental y sólo puede ser derogada o modificada con la aprobación del *Landsting*.

Los habitantes de las islas eligen un diputado al Parlamento finlandés. Desde 1954 la región tiene bandera propia, que no sirve para navegar.

El ámbito competencial del *Landsting* es importante. La ley de autonomía otorga competencias a la región en veintiuna materias y al Estado en veinte. Entre las primeras podemos citar las siguientes:

- la expropiación, legislación sobre construcción y planificación
- la agricultura, pesca, empleo
- las aguas
- el derecho laboral
- la sanidad
- la administración y impuestos municipales
- el patronato de la infancia, asistencia social
- los transportes

El presidente del Estado tiene derecho de veto sobre la legislación regional, que utiliza. Los tratados internacionales que afectan a la autonomía de Aland deben ser aprobados por el *Landsting*.

La región recibe una parte de los ingresos provenientes de los impuestos estata-

les, que determina la *Alandsdelegation*. También tiene algunos ingresos propios por impuestos y arbitrios. Para la solución de los conflictos surgidos en otros campos es competente la *Alandsdelegation*, presidida por el gobernador civil.

Actualmente está en estudio una reforma de la ley de autonomía. Después de un trabajo preparatorio de muchos años, realizado en Marienhamn, desde 1981 se dedica a ello una comisión estatal, en Helsingfors, bajo la dirección del presidente del Tribunal Supremo de Justicia. Los habitantes de Aland desean fortalecer su autonomía, especialmente la económica. Las autoridades regionales querrían disponer libremente de los ingresos provenientes de los impuestos estatales. Al gobernador civil habría que llamarlo *Riksombudsman* (delegado del gobierno). La bandera propia debería ser reconocida para la navegación. El derecho penal debería ser en parte de la competencia de la región.

Aland tiene sellos de correos propios.

## Groenlandia

La superficie de esta vasta isla es de 2.175.000 kilómetros cuadrados, de los cuales sólo 341.700 no están cubiertos de hielo. Tiene 45.000 habitantes, 40.000 de ellos esquimales (los pobladores originarios).

En 1921 la isla se convirtió en colonia danesa. La primera ley importante para Groenlandia es de 1782. Durante mucho tiempo fue administrada básicamente desde Copenhague. Sólo a partir de finales del siglo XIX empezó a tener órganos de gobierno local con cierto poder de decisión.

Durante la segunda guerra mundial estuvo separada de Dinamarca y fue ocupada por las tropas norteamericanas. Acabada la contienda, se vio claramente que el estatus colonial ya no podía durar más.

La ley fundamental danesa de 1953 sancionó una nueva configuración constitucional de la isla. Dos diputados representaban al país en el Folketing danés y los derechos individuales en que se basaba la Constitución se le hicieron extensivos. Sin embargo, no había llegado aún la hora de una auténtica autonomía. La competencia de las autoridades groenlandesas se limitaba básicamente a la asistencia social y a unas cuantas cuestiones económicas.

Sólo con la ley de autonomía de 29 de noviembre de 1978 Groenlandia se convirtió en región autónoma. El Landsting es el parlamento regional, y el Landstyre el gobierno regional. La región tiene competencias legislativas y administrativas. El Estado se reserva las cuestiones constitucionales, las relaciones exteriores, la defensa y las finanzas estatales.

La ley incorpora una lista de las materias que son competencia de la región. Podemos citar estas:

- régimen interior, administración municipal, iglesia
- impuestos y arbitrios
- pesca, agricultura, caza
- planificación, protección del medio
- derecho laboral
- asistencia social, mercado de trabajo

- enseñanza y cultura
- sanidad
- transportes

La administración y también la economía de la isla son subvencionadas generosamente por el Estado. Las subvenciones llegan en bloque, y las autoridades locales tienen un ámbito de decisión muy amplio.

Desde el punto de vista constitucional, la autonomía groenlandesa es comparable a la de las Fer-Oer. Dinamarca decide unilateralmente la suerte de la ley autonómica.

Una comisión danesa-groenlandesa con atribuciones consultivas ayuda a resolver los problemas comunes. Un Riksombudsmand representa al Estado en la isla.

El esquimal tiene el estatus de primera lengua de la región, pero la enseñanza del danés también está bien implantada. Una y otra lengua son oficiales y todas las leyes se publican en ambas.

La región aún no tiene bandera. Los groenlandeses no deben hacer el servicio militar danés.

Hay sellos de correos groenlandeses.

El Landsting tiene el derecho de pronunciarse sobre los tratados internacionales que afectan a Groenlandia.

La autonomía groenlandesa es tan reciente que es difícil opinar sobre diversos aspectos. En general, podemos decir que se enmarca dentro de los mismos principios que la autonomía feroesa. Para los groenlandeses tienen una importancia especial las riquezas naturales, y gracias a la ley de autonomía pueden disponer de ellas con bastante independencia.

### La representación de las regiones nórdicas en el Consejo del Norte

La representación de las Fer-Oer, de las islas de Aland y de Groenlandia en el Consejo del Norte es una cuestión debatida. Una comisión internórdica opina que no les corresponde tenerla porque no son estados, sino solamente regiones, y éstas no pueden ocupar un lugar en el organismo interestatal. En cambio cada una de estas tres regiones obtendrá el derecho a elegir dos representantes parlamentarios al Consejo del Norte y tener algún tipo de participación en las labores del Consejo de ministros nórdicos.

Las Fer-Oer y Aland ya habían tenido una representación en el Consejo del Norte (de un miembro cada una dentro de los grupos danés y finlandés, respectivamente).

El principio es que el lugar donde deben discutirse los problemas internos de cada estado (entre el Estado y la región) no es el Consejo del Norte. Las regiones no tendrán, pues, ninguna competencia por ellas mismas en el Consejo de ministros nórdicos.

### Conclusiones

Cada una de las tres regiones nórdicas es un ejemplo de autonomía regional amplia, que ampara grupos de población minoritarios.



El sueco no es solamente la única lengua oficial de la región de Aland, sino también la única lengua nacional de Suecia y la segunda lengua nacional de Finlandia. Por ello, Aland es un trozo del norte sueco, un trozo de lo más genuino, podríamos decir, porque la inmigración de no suecos es insignificante a causa de las disposiciones que regulan el derecho de ciudadanía del archipiélago.

Las Fer-Oer y Groenlandia también tienen protegidas la lengua y la cultura. En este aspecto, sin embargo, feroeses y groenlandeses se encuentran en una situación diferente. El feroés sólo se habla en las Fer-Oer (el islandés es una lengua diferente, aunque emparentada). Y el esquimal tiene un origen bien distinto de las otras lenguas nórdicas y aún no ha accedido al estadio de lengua de cultura y de la Administración. Ahora bien, como ambas regiones tienen una localización muy aislada, no podemos hablar de una amenaza de sus lenguas autóctonas.

Numéricamente, la población de las tres regiones es muy reducida. Más que a una demografía importante, deben el hecho de ser regiones autónomas a una situación aislada y a tener una población con tradiciones propias y con escasas relaciones con el Estado respectivo.

Económica y culturalmente, las Fer-Oer y las islas de Aland son países bastante desarrollados. Groenlandia es un gran territorio, con todos los problemas que ello comporta, pero tiene el apoyo de Dinamarca, que lo pone en una situación muy buena en comparación con la mayoría de los restantes países árticos. También hay esquimales en América del Norte, claro, pero la distancia que los separa hace que las relaciones culturales entre todos ellos sean poco fructíferas.

Una última cuestión es si hay que esperar la creación de más regiones autónomas en el norte. La respuesta es negativa. No hay ningún proyecto concreto de crearlas para los lapones de Finlandia, Suecia y Noruega, para los suecos de Finlandia o para los alemanes de Jutlandia del Sur. Tampoco lo hay para los territorios sin minorías.

La pregunta de si las tres regiones nórdicas podrían servir de modelo para una regionalización de las Malvinas es difícil responderla. La situación de estas islas es totalmente otra. Ahora bien, la desmilitarización de las Malvinas, garantizada por un tratado, y una autonomía regional quizá les darían un nuevo estatus capaz de crear las bases de un desarrollo pacífico.

