



COMILLAS
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

FACULTAD DE DERECHO

**EL PROYECTO DE CONVENCIÓN NÓRDICA SAMI
ENTRE LOS PAÍSES NÓRDICOS SOBRE EL PUEBLO
INDÍGENA SAMI**

Autor: Jimena Miranda Úcar

5º E3 Analytics

Área de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales

Tutor: Irene Claro Quintans

Madrid

Abril 2021

Índice

INTRODUCCIÓN	4
1. HIPÓTESIS	4
2. INTERÉS Y ANTECEDENTES	4
3. OBJETIVOS	5
4. ESTRUCTURA	5
5. METODOLOGÍA	6
CAPÍTULO I: CONTEXTO DE LA CONVENCIÓN NÓRDICA SAMI	8
CAPÍTULO II: LA CONVENCIÓN	11
1. OBJETIVO Y ALCANCE DE LA CONVENCIÓN NÓRDICA SAMI	12
2. LA CULTURA, EL LENGUAJE Y LOS MEDIOS DE VIDA	14
3. EL DERECHO DE AUTODETERMINACIÓN	17
CAPÍTULO III: CAUSAS Y CONSECUENCIAS DE LA NO RATIFICACIÓN	19
1. MOTIVOS	19
1.1. Finlandia.....	19
1.2. Noruega	21
1.3. Suecia	22
2. CONSECUENCIAS Y SITUACIÓN ACTUAL	23
2.1. Finlandia.....	23
2.2. Noruega	29
2.3. Suecia	32
CAPÍTULO IV: LA EXCLUSIÓN DE RUSIA	38
CONCLUSIONES	40
BIBLIOGRAFÍA	43
1. LEGISLACIÓN	43
2. JURISPRUDENCIA	43
3. OBRAS DOCTRINALES	44
4. RECURSOS DE INTERNET	45

<i>ANEXOS</i>	48
1. ANEXO 1.....	48
2. ANEXO 2.....	68

INTRODUCCIÓN

1. HIPÓTESIS

La hipótesis que se plantea en este trabajo es hasta qué punto ha facilitado la participación en asuntos políticos y comunicación entre los pueblos indígenas y los países Nórdicos la creación de la Convención Nórdica Sami a pesar de no haberse ratificado todavía. Los países referidos y sobre los que se tratará en este trabajo son Finlandia, Noruega y Suecia.

A pesar de que la terminología más apropiada para referirse al texto objeto de estudio sería “Proyecto de Convención Nórdica Sami”, se excluirá la palabra “proyecto” al referirse a él en el trabajo ya que Organizaciones Internacionales como la Organización de Naciones Unidas (ONU) se refieren al texto como “Convención Nórdica Sami”. Resultaba más correcto, por lo tanto, seguir el nombre establecido y empleado internacionalmente a pesar de no haber entrado en vigor todavía.

2. INTERÉS Y ANTECEDENTES

El interés por este tema surge, en mi caso, por el poco estudio que se ha hecho sobre él. Cuando se mencionan pueblos indígenas o nativos, nuestra mente tiende a pensar en los Nativos Americanos o en Latinoamérica donde España asentó muchas de sus colonias. Sin embargo, no pensamos en los pueblos nativos que tenemos mucho más cerca de nosotros, en nuestro mismo continente. Algo que puede resultar un tema del pasado, o de Estados más nuevos –Estados Unidos se fundó como país en 1776– sigue teniendo, o debería tener, relevancia en Europa, concretamente en los países nórdicos en pleno siglo XXI. Las consecuencias legales que derivan de la coexistencia de estos pueblos con nuestra sociedad actual son complejas y, a mi parecer, muy interesantes como objeto de investigación.

Entre los antecedentes de la Convención Nórdica Sami nos encontramos el llamado Codicilo Lapp, un protocolo adicional del Tratado Fronterizo Strömstad sobre fronteras de 1751, firmado entre Dinamarca, Noruega y Suecia para la Conservación de la Nación Lappish (nombre antiguo de los Sami) (Koivurova, 2008). El codicilo regulaba derechos Sami como la cría de reno o el reconocimiento de su propio sistema legal, y es por eso

por lo que los Sami lo ven como un predecesor directo al texto que nos ocupa, tal y como se indica en el preámbulo del mismo (Convención Nórdica Sami, 2005).

3. OBJETIVOS

El presente trabajo busca analizar los motivos y las consecuencias de que la Convención Nórdica Sami no haya sido ratificada aún por los países que la negociaron y se comprometieron a incorporarla dentro de sus respectivos sistemas legales.

En cuanto a los objetivos, podemos separarlos en dos puntos, sirviendo el primero para responder al segundo en cierta medida.

El primer objetivo consiste en reflejar qué cambios han tenido lugar en estos países involucrados en la Convención Nórdica Sami desde que se redactó el borrador en lo que a la participación de los pueblos indígenas en asuntos nacionales o de importancia nacional se refiere. Esto es, ver si se ha involucrado más al pueblo Sami como se pretendía desde que se propuso el Tratado, a pesar de que éste no haya sido ratificado y observar las consecuencias de esa falta de ratificación.

El segundo objetivo busca analizar si el propósito y el espíritu de la Convención Nórdica Sami se están llevando a cabo y si se están incluyendo medidas de las propuestas en ella en la legislación nacional Finesa, Noruega y Sueca de una manera alternativa al tratado.

4. ESTRUCTURA

Este trabajo seguirá una estructura por capítulos, siendo estos un total de cuatro y el capítulo final relativo a las conclusiones. El primero de ellos se centra en explicar cuál es el contexto bajo el que nació el proyecto de la Convención Nórdica Sami, qué situación vivían en aquel momento el pueblo Sami y los acontecimientos que culminaron en la propuesta del texto que aquí se estudia.

El segundo capítulo describe la Convención y su contenido. El alcance de su articulado, las situaciones que en él se contemplan, resaltando aquellos puntos más importantes y haciendo una especial mención al derecho de autodeterminación en el contexto de la Convención Nórdica Sami.

El tercer capítulo comprende dos temas relacionados entre sí: los motivos de la no ratificación de la Convención y qué consecuencias se derivan de ello. Cada uno de estos apartados se divide a su vez en los tres países parte de la Convención Nórdica Sami: Finlandia, Noruega y Suecia. Se exponen los argumentos de cada uno de los Estados para no haber ratificado aún el texto acordado, y en el segundo punto casos que han tenido lugar con relación al Pueblo Sami y sus derechos y cómo estos han podido resultar como consecuencia de la no ratificación.

En cuarto capítulo hace una breve mención sobre la población Sami que vive en Rusia, país no parte del tratado. Se exponen los motivos de su exclusión así como la situación en la que se encuentran los ciudadanos Sami de la región.

5. METODOLOGÍA

En lo que se refiere a la metodología seguida para la elaboración de este trabajo cabe mencionar la dificultad que existe en cuanto al acceso a las fuentes bibliográficas y de investigación sobre la materia. No consta mucha información sobre el tema, los expertos que se han dedicado al estudio de la Convención Nórdica sami o a la situación de los Sami en los países nórdicos son pocos, y el material que han producido sobre él no es muy extenso.

A eso se le añade la dificultad de que gran parte de los artículos que se han redactado no tienen una copia disponible en inglés, tan solo el resumen en ocasiones, lo que dificulta la investigación si no se conoce un idioma nórdico como el noruego o el sueco.

Se debe tener en cuenta en lo relativo al Capítulo III del trabajo sobre los motivos y consecuencias de la no ratificación que, debido a la novedad de los informes y casos que se exponen, no constan –en el momento de esta redacción– una especial disponibilidad sobre el tema en cuanto a fuentes académicas y doctrinales se refiere. Como excepción puede recogerse un artículo escrito por Christina Allard en la revista *Artic Review on Law and Politics* de 2018 acerca de la obligación y derecho de consulta, que sí se utiliza en el estudio como bibliografía.

También se utiliza como fuente consuetudinaria la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones

Internacionales de 1986. A pesar de no haber entrado en vigor, resulta práctica como fuente adicional de información acompañando a la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969 y ayudando a comprender el derecho internacional por el que se rigen los tratados.

Se conoce la existencia de otro trabajo de investigación de 2018 sobre la Convención Nórdica Sami y sus perspectivas de ratificación, sin embargo no ha sido posible acceder a él debido a que solo se encuentra en copia física en la Universidad Jönköping en Suecia (Enqvist & Liebsch, 2018).

Se han empleado artículos académicos publicados por autores expertos en la materia, así como documentos de medios de comunicación y notas de prensa emitidos por los Parlamentos Sami y otras fuentes oficiales. Además se estudian casos del Comité de Derechos Humanos relevantes a la temática de este trabajo.

CAPÍTULO I: CONTEXTO DE LA CONVENCION NÓRDICA SAMI

En esta primera parte se expondrá la situación en la que se encontraba el pueblo Sami en el momento previo a la propuesta de la Convención Nórdica Sami y qué llevó a ella, así como su formación y elaboración por un Comité de Expertos.

Como se anunciaba en la introducción, la convivencia de pueblos indígenas, en este caso el pueblo Sami, con otras sociedades, deriva en una situación legal complicada. Debemos tener en cuenta que los pueblos nativos del Ártico no poseían leyes codificadas en un principio, sus leyes o *maligait* se transmiten y “son parte de la persona” (Loukacheva, 2012, pág. 203). Este modo de ver las leyes no coincide con la de los países en los que se encuentran situados: Finlandia, Noruega y Suecia tienen tradición codificadora en lo que a su sistema legal se refiere, si bien es cierto que el sistema judicial criminal noruego está algo influenciado por el *common law*, sigue siendo eminentemente lo que entendemos como un país que sigue un modelo de Derecho codificado.

El conflicto entre formas de entender los derechos y obligaciones es parte de lo que ha llevado a la situación en la que se encuentran los Sami en los países nórdicos. Estos pueblos, a pesar de tener un sistema legal propio establecido, se someten a la jurisdicción del país en el que residen y tienen reconocidos derechos *dentro* del país en el que viven por su condición de pueblo nativo, entre los cuales puede encontrarse, por ejemplo, el derecho de autodeterminación, reconocido por la ONU en su párrafo 1.2 de la Carta de las Naciones Unidas (Carta de las Naciones Unidas, 1945) y por el propio texto de la Convención aquí presentado en su artículo 3 que se analizará en el Capítulo II.

Sin embargo, el pueblo Sami no se identifica como un Estado separado e independiente de los países nórdicos, lo que limita su gobernanza y la del poder de toma de decisiones que poseen. Debemos añadir a esto el hecho de que son un único pueblo pero dividido por la geografía política a lo largo de cuatro países, debido al reparto de los territorios en el Tratado Fronterizo Strömstad de 1751 (Henriksen, *The continuous process of recognition and implementation of the Sami people's right to selfdetermination*, 2008, pág. 28). Sus territorios son considerados parte de la geografía de cada uno de esos países y por lo tanto están bajo la soberanía de sus gobiernos. A pesar del anteriormente mencionado Codicilo Lapp –anexo del tratado Fronterizo que establece los derechos del

pueblo Sami a través de las fronteras—, la situación política y social de los Sami había empeorado durante los siglos XIX y XX, siendo sometidos a prácticas de asimilación que no fueron revisadas hasta la década de los setenta (Koivurova, 2008). Por asimilación entendemos “el proceso por el cual un individuo o un grupo son incorporados a un colectivo dominante en una nación de tal forma que al final las diferencias entre uno y otro ya no son identificables, esto puede conllevar la adopción por el individuo del lenguaje, la cultura, instituciones y prácticas del grupo dominante” (Stote, 2014)¹. El pueblo Sami se enfrentó a esa clase de prácticas y comenzó a reclamar sus derechos a través del Consejo Nórdico Sami, fundado en 1956 con el objetivo de representar y proteger los intereses de sus miembros en cuatro países: Finlandia, Noruega, Rusia y Suecia; países en los que el pueblo Sami está presente (The Saami Council, 2020). Este mismo Consejo fue el que formuló la idea de crear un convenio o tratado internacional que protegiera al pueblo Sami, idea que fue introducida en el Consejo Nórdico —formado por 87 miembros entre ellos varios representantes de Finlandia, Noruega y Suecia— en 1995 (Koivurova, 2008, pág. 282).

El principal objetivo del tratado es intentar garantizar una situación lo más equitativa posible para el pueblo Sami en relación con los países Nórdicos, esto es, que la regulación aplicable a ellos sea similar y con las menores diferencias que se pueda con independencia del país en el que se encuentre la persona Sami (Koivurova, 2008, pág. 282). Intenta encontrar una armonía que se vio perturbada con la división de fronteras en el Tratado de Strömstad de 1751.

Tras la introducción de la propuesta, se formó en 1996 un Comité de Expertos por los tres países que iban a formar parte —a pesar de la población Sami existente en Rusia éste no fue invitado a participar— para analizar si era necesario que se creara una convención como la propuesta, siendo la conclusión en 1998 positiva en este respecto (Henriksen, *The continuous process of recognition and implementation of the Sami people's right to selfdetermination*, 2008, pág. 35). Una vez disuelto ese grupo de trabajo inicial y como consecuencia de su decisión acerca de la necesidad de la existencia de un instrumento internacional como el que se proponía, se formó en 2001 otro Comité Experto con

¹ Traducción propia de la autora.

miembros de los tres países y los tres parlamentos Sami en partes iguales –seis participantes en total–, que comenzó a trabajar en 2003 (Koivurova, 2008, pág. 283). El texto, decidido de manera unánime por los seis miembros, fue sometido a propuesta el 27 de octubre de 2005 junto con el informe que se había elaborado durante las reuniones de trabajo.

A pesar de que la Convención Nórdica Sami fue propuesta por el Consejo Nórdico Sami, ni esta institución ni el Pueblo Sami como tal serían partes del tratado. Si bien es cierto que para la ratificación del Tratado se incluyó el requisito en el artículo 48 de que los tres parlamentos Sami aprobaran el texto (Convención Nórdica Sami, 2005), no son parte firmante. Esto se debe a que, en el Derecho Internacional Público, un pueblo no puede ser parte en un Tratado Internacional.

Según los convenios que rigen la capacidad para ser parte de un Tratado – la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969 y Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales de 1986– son los Estados y las Organizaciones Internacionales quienes tienen la capacidad para celebrar tratados internacionales. El pueblo Sami no se encuentra en ninguna de estas dos categorías, al contrario que los tres Estados que sí son partes del acuerdo.

Debido a esta casuística legal, el Comité Experto decidió no incluir al Pueblo Sami como parte del acuerdo tras estudiarlo, considerando que el hacerlo podría acabar siendo perjudicial y resultaría en una pérdida de eficacia y oponibilidad del tratado bajo la ley internacional (Henriksen, *The continuous process of recognition and implementation of the Sami people's right to selfdetermination*, 2008, pág. 36).

Se conoce que las negociaciones sobre el texto del tratado acabaron a finales 2016 (Staalsen, 2017), sin embargo, no ha sido posible encontrar el acto formal que lo determinara, ni tampoco pruebas de que el texto fuera adoptado. Se conoce la versión final ya que está disponible en la página oficial del Gobierno de Noruega y eso junto con las noticias publicadas, nos lleva a entender que se puso fin a las negociaciones, pero no hay un documento oficial físico o digital que lo demuestre.

CAPÍTULO II: LA CONVENCION

En este capítulo se comentará el contenido del tratado, su alcance y los efectos que tendrá en el momento que se ratifique y trasponga a la legislación nacional de Finlandia, Noruega y Suecia. También se estudiará con más profundidad el derecho de autodeterminación de los Sami y sus particularidades. La versión del texto que se va a utilizar para este capítulo, así como en todo el trabajo, es la redactada en inglés proporcionada por el Gobierno de Noruega en su página oficial², anexada al final de este trabajo.

La Convención Nórdica Sami se divide en un preámbulo y 7 capítulos. Cada capítulo está dedicado a un tema: Derechos Generales del pueblo Sami, Gobernanza Sami, Lengua y Cultura Sami, el derecho Sami a la tierra y el agua, Medios de vida Sami, Implementación y desarrollo de la Convención; y Disposiciones Finales. Contiene un total de 51 artículos, acordados y redactados por el Comité de Expertos formado para tal efecto en 1996, como se ha mencionado en el capítulo anterior (Henriksen, *The continuous process of recognition and implementation of the Sami people's right to selfdetermination*, 2008, pág. 35).

El preámbulo incluye varios puntos interesantes que merecen ser mencionados. El primero de ellos lo encontramos en la primera línea, cuando se afirma que “the Saami is the indigenous people of the three countries” (Convención Nórdica Sami, 2005, pág. 1). El pueblo Sami vive en cuatro países del mundo: Finlandia, Noruega, Suecia y Rusia (Nord Norge, 2021). Sin embargo, este último país queda excluido del tratado, cuestión que se estudia en el capítulo cuarto de este trabajo.

En el preámbulo los países reconocen la responsabilidad nacional e internacional que tienen para con el Pueblo Sami de proporcionar condiciones adecuadas para su sociedad y cultura y que se comprometen a asegurar el futuro de éstos de acuerdo con lo establecido en la Convención (Convención Nórdica Sami, 2005). Este punto resulta interesante porque, tal y como se verá en el capítulo tercero de este trabajo, no es un compromiso

² https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/aid/temadokumenter/sami/sami_samekonv_engelsk.pdf
Recuperado el 18 de abril de 2021

que los tres países hayan mantenido desde la redacción de la Convención Nórdica Sami. La obligación ayudar a mantener las tradiciones está estrechamente ligada a otro fundamento que se menciona en el texto de la Convención y es que, al ser la tierra y el agua la base de la cultura Sami, sus ciudadanos deben tener acceso a ellos.

Se incluye en el preámbulo que los tres Estados mantienen la visión de que las fronteras nacionales no deberán obstruir la comunidad del pueblo Sami y sus individuos y hacen mención, por primera vez en la Convención, del derecho de autodeterminación que tiene este pueblo indígena (Convención Nórdica Sami, 2005). Esta Convención se considera una renovación del Codicilo Lapp de 1751 por aquellos expertos y profesionales que han estudiado el texto (Koivurova, 2008, pág. 280), y así lo establece en el preámbulo la Convención, añadiendo que supone también el desarrollo de los derechos de los Sami que han obtenido a través del uso histórico de la tierra que fueron codificados en el Codicilo mencionado.

1. OBJETIVO Y ALCANCE DE LA CONVENCION NÓRDICA SAMI

El preámbulo de la Convención Nórdica Sami ya menciona cuál es el objetivo principal del texto, pero se establece en su artículo primero que dicta:

“The objective of this Convention is to affirm and strengthen such rights of the Saami people that are necessary to secure and develop its language, its culture, its livelihoods and society, with the smallest possible interference of the national borders.”

Vemos aquí que lo que busca la Convención es garantizar los derechos que debieran tener las personas pertenecientes al Pueblo Sami y hacerlo solventando las dificultades que suponen las fronteras acordadas por el Tratado Fronterizo Strömstad de 1751 (Henriksen, The continuous process of recognition and implementation of the Sami people's right to selfdetermination, 2008, pág. 28). En ningún momento se menciona que se vayan a eliminar las fronteras entre países, pero sí que se intentará que afecten lo menos posible al desarrollo de la vida de los Sami, a los que define como el pueblo indígena que vive en Finlandia, Noruega y Suecia en su artículo segundo.

En cuanto a las personas sobre las que tendría aplicación esta Convención al ser ratificada, debemos fijarnos en lo redactado en el artículo cuatro. Este artículo no se limita a explicar

que afectará al Pueblo Sami, sino que da una lista de características para definir a “aquellos que se identifiquen como Sami”:

“The Convention applies to persons residing in Finland, Norway or Sweden that identify themselves as Saami and who

1. have Saami as their domestic language or have at least one parent or grandparent who has or has had Saami as his or her domestic language, or
2. have a right to pursue Saami reindeer husbandry in Norway or Sweden, or
3. fulfil the requirements to be eligible to vote in elections to the Saami parliament in Finland, Norway or Sweden, or
4. are children of a person referred to in 1, 2 or 3.”

Las características hacen referencia al uso del lenguaje, vínculos familiares, registro electoral y el medio de vida más habitual entre los Sami: la cría de reno. Esta lista encuentra su base en la Ley Sami Noruega de 12 de junio de 1987, concretamente su artículo 2.6 en el que se establecen los requisitos para estar incluidos en el Registro Electoral Sami. Como se verá en el capítulo tercero de este trabajo, esta definición global empleada para la Convención Nórdica Sami ha llevado a problemas en otros países, ya que las características utilizadas para definir quién pertenece al Pueblo Sami no son uniformes en los tres países que son parte.

En cuanto a su alcance y aplicación, esta Convención tendría efecto en los tres países que son parte de ella: Finlandia, Noruega y Suecia. Si bien es cierto que existe población Sami en Rusia y que el Consejo de Cooperación Sami solicitó que se incluyera a Rusia entre las partes de la Convención Nórdica Sami, el Comité Experto declaró que como el nombre indica, la Convención es *nórdica* y por lo tanto no cubría a Rusia (Koivurova, 2008, pág. 283). Sin embargo sí hicieron una puntualización, y es que, si una persona Sami nacional de Rusia es residente en cualquiera de los tres países miembros de la Convención, sus derechos estarán garantizados y sí se le aplicarán las normas del texto.

El artículo 46 de la Convención Nórdica Sami establece que para que la aplicación sea lo más uniforme posible entre países –lo cual ya presenta un reto con el artículo 4 como

hemos visto— se deberá trasponer de modo que sea de aplicabilidad directa en la legislación de cada uno de los Estado. Se une a esta condición, un paso mencionado en el artículo 10 del texto: la armonización de disposiciones legales entre países. Se explica que deberán trabajar con los parlamentos Sami de sus respectivos países sobre aquello que afecte o tenga relevancia para la actividad Sami para que estén todos los países lo más coordinados posible entre sí y las diferencias se vean reducidas. Podemos entender que esto ya estaba regulado en el artículo primero cuando menciona que buscará que las fronteras no afecten al modo de vida, pero aquí tenemos una clara indicación de cómo se pretende lograr este objetivo: a través de la armonización.

La armonización no consiste en que los distintos órdenes jurídicos sean calcos unos de otros, se entiende que eso no es algo posible de alcanzar ya que existen grandes diferencias entre unos y otros (Bonilla Aldana, 2013). En palabras de Maximiliano Rodríguez Fernández, con “armonización normativa nos referimos a los procedimientos que suponen una modificación de la legislación de varios Estados sin alcanzar una completa unificación, pero con el propósito de crear una afinidad esencial entre varias legislaciones” (Rodríguez Fernández, 2009, pág. 229). De acuerdo con esto, Finlandia, Noruega y Suecia deberían intentar que sus leyes con respecto a los temas que afecten a la población Sami alcancen cierta semejanza a pesar de sus diferencias legislativas.

2. LA CULTURA, EL LENGUAJE Y LOS MEDIOS DE VIDA

El capítulo tercero de la Convención se dedica a la lengua Sami y a su cultura. Los derechos en él expuestos cobran una relevancia especial si tenemos en cuenta las ya mencionadas prácticas de asimilación a las que fueron sometidos los Sami durante muchos años con las que se buscaba eliminar de su sociedad precisamente estos dos elementos (Henriksen, *The continuous process of recognition and implementation of the Sami people's right to selfdetermination*, 2008, pág. 28).

A pesar de estas prácticas, hubo intentos por parte de los líderes de la comunidad Sami por seguir extendiendo su cultura e idioma, involucrándose en política para crear conciencia de los problemas que tenía el pueblo Sami y llegando a crear su propio

periódico en 1870 (Henriksen, Research on Best Practices for the Implementation of the Principles of ILO Convention No. 169, 2008, pág. 75). Sin embargo, es aquí, en la Convención Nórdica Sami donde vemos plasmada la protección del derecho a su identidad.

De acuerdo con el texto, los Sami tiene derecho a usar, desarrollar y transmitir sus tradiciones e idioma para garantizar que el conocimiento de estas no se pierda y pueda sobrevivir futuras generaciones (Convención Nórdica Sami, 2005). Además, se convierte no solo en un derecho del pueblo Sami, sino también en una obligación para los Estados de Finlandia, Noruega y Suecia que deberán permitirlo y hacerlo posible. Tendrán también que facilitar el uso de la lengua Sami en los tribunales y con respecto a las autoridades si se trata de una zona Sami o dicha zona está relacionada en una disputa.

No se trata sin embargo de hacer este principio un derecho único de los Sami. El artículo 28 de la Convención establece que deberá incluirse en la educación nacional conocimiento sobre la cultura y sociedad Sami, para el público en general y para aquellas personas que trabajen en zonas Sami en particular. En Finlandia ya se ha implementado un currículo escolar con este objetivo: el de educar sobre las minorías, la diversidad étnica que existe y con ello reconocer y apoyar los derechos humanos (Comité del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales, 2019, pág. 24).

En cuanto a la protección sobre su medio de vida, la cría de reno y la pesca suponen la actividad económica más popular entre la población Sami y por tanto deben poder acceder a los recursos que ello conlleva. Estas actividades, además de gozar de una especial protección de acuerdo con los artículos 41 y 42 de la Convención, requieren que se proteja aquello que los hace posible, que son principalmente la tierra y el agua; y es por ello por lo que el capítulo cuarto de la Convención se dedica a ambos en exclusiva.

En este capítulo encontramos la definición de “uso tradicional de la tierra y el agua”, descrito en el artículo 34, establece que se refiere a zonas utilizadas de manera histórica por el Pueblo Sami, ya sean propietarios de ellas o no. La obligación de determinar qué zonas encajan en esta descripción recae sobre los propios Estados (Convención Nórdica Sami, 2005). Añade que si un territorio ha sido empleado de manera habitual por los Sami para llevar a cabo pesca, caza o cría de reno, deben seguir teniendo acceso a este territorio,

si bien la forma de uso de la zona puede ser adaptada a posibles desarrollos técnicos y económicos. Hay escritores que opinan que esta protección especial a la tierra y al agua puede tener como objetivo final la creación de una Nación Nórdica Sami (Koivurova, 2008, pág. 284).

Se incluye una disposición en el artículo 36 relacionada con el deber de consulta. A pesar de que esto será estudiado más en profundidad cuando pasemos a comentar el caso CERD/C/102/D/54/2013 de las minas de Rönnbäck en Vapsten de 2013 , resulta interesante mencionar que este artículo dispone que antes de conceder una licencia para la extracción de minerales u otros recursos subterráneos, así como su utilización, en zonas habitualmente utilizadas o que sean de propiedad de los Sami, deberán mantenerse negociaciones con la población Sami afectada y con el parlamento Sami. En caso de que la licencia a otorgar imposibilitara el uso por parte de los Sami de las tierras en cuestión, deberá rechazarse a no ser que el parlamento Sami de su consentimiento.

Como se ve en el artículo 4, las condiciones respecto a la cría de reno mencionan únicamente Noruega y Suecia, no hay referencia a Finlandia. Esto puede entenderse si miramos el artículo 42, parte del capítulo que se ocupa del medio de vida de los Sami. Esta disposición establece que “Norway and Sweden shall maintain and develop reindeer husbandry as a sole right of the Saami in the Saami reindeer grazing areas” dotando así de una protección especial a la cría de reno, que es lo que se buscaba, pero añade:

“Acknowledging Protocol No. 3 of its Affiliation Agreement with the European Union concerning the Saami as an indigenous people, Finland undertakes to strengthen the position of Saami reindeer husbandry.”

Hace referencia al Acta relativa a las condiciones de adhesión del Reino de Noruega, de la República de Austria, de la República de Finlandia y del Reino de Suecia y a las adaptaciones de los Tratados en los que se basa la Unión Europea, Protocolo no 3 - sobre el pueblo sami de 1994. En dicho protocolo (Anexo 2) se decide la exclusividad de la cría de reno como actividad de los Sami en las zonas que tradicionalmente habitan y se observa que los tres países, incluido Finlandia, se comprometen a preservar la cultura, lengua y medios de subsistencia del Pueblo Sami (Acta relativa a las condiciones de adhesión del Reino de Noruega, de la República de Austria, de la República de Finlandia

y del Reino de Suecia y a las adaptaciones de los Tratados en los que se basa la Unión Europea, Protocolo no 3 sobre el pueblo Sami, 1994). En su segundo artículo, el protocolo añade que la protección y exclusividad podrán ampliarse a otros medios de subsistencia con posterioridad.

Como vemos, la protección al medio de vida y la cultura de los Sami no proviene únicamente de la Convención Nórdica Sami, si no que encuentra su razón de ser también en el Derecho Internacional.

3. EL DERECHO DE AUTODETERMINACIÓN

El derecho de autodeterminación ha cobrado fama en los últimos años. Reconocido en la Carta de las Naciones Unidas de 1945 como principio, y establecido como derecho en el artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, se ha empleado a través de movimientos independentistas pero en casos referidos al colonialismo, algo que podría entenderse como una visión restringida de la norma al negar a otros pueblos el ejercicio de ese derecho por no encontrarse en una situación colonial (Cuenca Tovar & Beltrán Ramírez, 2019). Sin embargo, la autodeterminación no conlleva siempre la secesión –separación de una parte del territorio– sino que puede darse de otra manera.

El artículo 3 de la Convención Nórdica Sami reconoce el derecho de autodeterminación del Pueblo Sami y lo establece de la siguiente manera:

“As a people, the Saami has the right of self-determination in accordance with the rules and provisions of international law and of this Convention. In so far as it follows from these rules and provisions, the Saami people has the right to determine its own economic, social and cultural development and to dispose, to their own benefit, over its own natural resources.”

En ningún momento implica que la autodeterminación suponga la creación de un país o Estado Sami independiente, a pesar de que durante la redacción de la Convención Nórdica Sami, hubo tres miembros del Comité Experto que opinaron que no cabía un derecho de autodeterminación únicamente a nivel interno para un pueblo tan establecido como el de

los Sami (Koivurova, 2008, pág. 289). En este caso, nos encontramos ante la posibilidad de determinar su economía y cultura, igual que los recursos naturales de los que disponen, lo cual es comprensible si observamos el objetivo de la Convención: proteger el modo de vida Sami y su existencia.

A pesar del mencionado incremento de interés hacia este derecho en particular, hay autores que opinan que “al menos, por el momento, la autodeterminación ha dejado de ser un principio de exclusión (secesión) y se ha convertido en uno de inclusión: el derecho a participar. El derecho que ahora habilita a los pueblos de todos los Estados a una participación democrática libre, justa y transparente” (Franck, 1992, pág. 59). El Pueblo Sami pretende alcanzar ese nivel de autodeterminación: no se pretende conseguir una separación física sino una participación que les posibilite decidir sobre ellos mismos y sus tierras. Quieren que se les vea como un conjunto de gente con una capacidad de autogobierno sin que las fronteras de los países que los separan supongan un impedimento para ello. Y entienden que el diálogo entre los tres Estados en los que habitan y un instrumento internacional como la Convención Nórdica Sami es la forma de lograrlo (Henriksen, *The continuous process of recognition and implementation of the Sami people's right to selfdetermination*, 2008, pág. 34).

CAPÍTULO III: CAUSAS Y CONSECUENCIAS DE LA NO RATIFICACIÓN

En este capítulo se estudian los motivos expuestos por cada país para la no ratificación de la Convención, decisiones oficiales acerca de ellos y cuáles son sus consecuencias junto con la situación actual del Pueblo Sami en cada uno de los países involucrados en ella. Se añade una breve mención a la situación en Rusia, país que no forma parte del tratado.

1. MOTIVOS

A pesar de que la idea de esta Convención fue presentada ante el Consejo Nórdico hace veinticinco años y que las negociaciones acerca de su contenido finalizaran hace cinco, en 2021 sigue sin existir como tal, meramente como proyecto y no parece haber indicios de que vaya a ratificarse en un futuro próximo. Al ser un tratado multilateral, se preveía que las negociaciones fueran largas y que alcanzar un acuerdo con brevedad entre los tres países no se contemplaba como parte del proceso de creación de la Convención Nórdica Sami, pero un acuerdo sobre el texto se alcanzó en 2016 –prueba de ello es el documento puesto a disposición por el Gobierno noruego– (Yle, 2016) y a pesar de ello, en cada país se exponen y observan unos motivos distintos cuando se trata de justificar el porqué de la no ratificación por su parte.

1.1. Finlandia

Comenzando por Finlandia, las expectativas anunciaban que el acuerdo llegaría a ratificarse por su país en 2019, año en el que tenían elecciones generales. Sin embargo, en el Parlamento del Estado las críticas argumentaban que el Tratado sería perjudicial para la lengua y cultura Sami tal y como existía en Finlandia. El ministro Mikko Kärnä

decía que “Finlandia debe alcanzar un acuerdo dentro de su propio país, no intentar buscar una solución con sus vecinos”³ (Staalsen, 2017).

Sin embargo, en el año 2019 aún no se había ratificado el acuerdo ni se habían hecho las modificaciones legales necesarias para que pudiera surtir efecto. Entre estas medidas legislativas se encuentra el cambio de lo que se entiende por “Persona Sami”. El artículo 4 del Convención Nórdica Sami indica a qué personas aplica y define lo siguiente:

“The Convention applies to persons residing in Finland, Norway or Sweden that identify themselves as Saami and who

1. have Saami as their domestic language or have at least one parent or grandparent who has or has had Saami as his or her domestic language, or
2. have a right to pursue Saami reindeer husbandry in Norway or Sweden, or
3. fulfil the requirements to be eligible to vote in elections to the Saami parliament in Finland, Norway or Sweden, or
4. are children of a person referred to in 1, 2 or 3. ”

Esta definición se basa en la que existe en el sistema legal de Noruega en la sección 2 artículo 6 de la Ley Sami de 1987 sobre quién es elegible para votar en las elecciones al Parlamento Sami (Gobierno de Noruega, 2007). Sin embargo, Finlandia mantiene otra regulación, que incluye la posibilidad de identificarse como Sami si descende de alguien que fue registrado como “Lapp” en algún momento (Ministerio de Justicia de Finlandia, 2003)⁴, haciendo más amplia la posibilidad de identificación. Esto ha llevado sido un motivo de queja por parte del Parlamento Sami de Finlandia, junto con recursos hacia sentencias del Tribunal Supremo Administrativo finés que declaraban a gente como Sami en contra de la voluntad del mencionado Parlamento. Estas sentencias adoptan lo que los jueces fineses consideran un criterio holístico, admitiendo en el registro Sami a personas

³ Traducción propia de la autora.

⁴ Traducción no vinculante proporcionada por el Ministerio de Justicia de Finlandia: https://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1995/en19950974_20031026.pdf [Consultado el 12 de abril de 2021 a las 23:30]

que no cumplen los requisitos objetivos estipulados ni en la Convención Nórdica Sami, ni en el articulado de la ley finesa (Näkkäljärvi, 2018).

1.2. Noruega

En el caso de Noruega, nos encontramos un panorama más bien distinto al que nos presentaba Finlandia. Debemos tener en cuenta que Noruega es el país con mayor población Sami de los tres Estados que formarían parte del tratado, con casi la mitad de los Sami viviendo alrededor del país, con una concentración más alta en el condado de Finnmark (Innovation Norway, 2019).

A consecuencia de esto, la legislación sobre los Sami está más desarrollada que en otros países a pesar de que tampoco hayan firmado el Convenio. De hecho, la definición de Sami que se proporciona en el Convenio proviene de la legislación noruega, concretamente de la Ley Sami de 1987. En este acto legislativo, el Gobierno Noruego define quién puede participar en el registro electoral Sami y establece que podrán serlo:

“§ 2-6

All persons who make a declaration to the effect that they consider themselves to be Sami, and who either

- a. have Sami as their domestic language, or
- b. have or have had a parent, grandparent or great-grandparent with Sami as his or her domestic language, or
- c. are the child of a person who is or has been registered in the Sami electoral register”

Si lo comparamos con la definición provista en el artículo 4 de la Convención, vemos que se ajusta salvo por el hecho de no incluir en la legislación noruega el derecho a la cría de reno en Suecia o Noruega. Contiene el criterio de autodeterminación, el del idioma, el de descendencia y sirve como definición de los criterios para votar como indica el apartado tres del artículo cuatro del texto de la Convención Nórdica Sami.

Según declara el Parlamento Sami en Noruega, la Convención “está en consonancia con la legislación noruega actual y las obligaciones de Noruega en virtud del derecho

internacional y, al mismo tiempo, es más concreto y se adapta a la situación nórdico-sami” (Parlamento Sami en Noruega, 2018). Esto es, Noruega cumple con la normativa que se implementaría de ratificarse la Convención, si bien es cierto que el texto tiene en cuenta la situación de división trasfronteriza a la que se enfrenta el pueblo Sami.

En un informe presentado al Comité de Derechos Humanos en 2017, el Gobierno de Noruega explicaba la situación en ese momento de los Sami, qué medidas se estaban adoptando para cumplir de una manera mejorada la legislación que tenían adoptada y mencionaban el Convenio. En los párrafos 187 a 189, exponían que el acuerdo sobre el texto se había alcanzado entre los tres Estados y que el texto pasaba a ser examinado por los parlamentos Sami de los tres países, indicando que no ratificarían el Convenio hasta que no hubiera sido aprobado por el Parlamento Sami (Comité de Derechos Humanos, 2017).

Como vemos, en este país no estamos ante una negativa de ratificación rotunda, no existe una disputa interna que impida la firma. Se trata de un retraso en el procedimiento por el trámite añadido de la aprobación requerida por parte del Parlamento Sami.

1.3. Suecia

El caso de Suecia es el último que se estudia sobre las partes del tratado. Igual que los otros dos países, formó parte de las negociaciones y votó a favor de la adopción el texto acordado cuando finalizaron. Sin embargo, resulta, tal vez, el más curioso de los tres por un simple motivo: no explica la falta de ratificación por su parte.

En el caso de Finlandia veíamos que uno de los principales obstáculos para la ratificación son las discusiones internas del Gobierno; por un lado nos encontrábamos a parlamentarios dispuestos y por otro a aquellos que consideraban que sería mejor una solución a nivel nacional. En el caso de Noruega puede parecer que estén esperando a un mero trámite, pero se muestran dispuestos. La casuística de Suecia es la siguiente: cuando se alcanzó el fin de las negociaciones el texto se trasladó al Parlamento Sami para que diera su aprobación. Tras esta consulta, el Parlamento Sami envió en junio de 2018 una notificación al Gobierno Sueco con las propuestas de cambio al texto acordado, pero no obtuvo respuesta (Sametinget, 2019).

Al ver la falta de contestación, el *Sametinget*⁵ decidió escribir una nueva carta en noviembre de 2018. Esta vez sí recibieron una respuesta por parte del Gobierno, que indicó que no rechazaban la idea de comenzar unas nuevas negociaciones sobre los cambios propuestos por el Parlamento Sami (Sametinget, 2019). Sin embargo, estas discusiones no tuvieron lugar y no hay más información disponible sobre el tema.

Suecia tampoco se encuentra entre los países que han ratificado el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales de 1989. Sin embargo, sí ha llevado a cabo algo que los otros dos países no se han mostrado inclinados por realizar: pagar una indemnización. En 2020 Suecia entregó al Pueblo Sami la cantidad de 144.000€ para establecer la Comisión sobre la Verdad y Reconciliación a modo de compensación por la larga historia de discriminación que ha sufrido por parte de Suecia (Gobierno de Suecia, 2021).

De modo que vemos un esfuerzo por rectificar las acciones erróneas del pasado por parte del Gobierno sueco, pero no se puede encontrar una justificación a su falta de actuación sobre la situación del presente.

2. CONSECUENCIAS Y SITUACIÓN ACTUAL

En este apartado del trabajo se analizarán las consecuencias que han podido darse con motivo de la falta de ratificación y entrada en vigor de la Convención Nórdica Sami en los países donde habitan los Sami.

2.1. Finlandia

En cuanto a las consecuencias derivadas de la no ratificación por parte del Gobierno de Finlandia, nos encontramos con varias reacciones, pero se van a destacar dos decisiones por parte de la ONU emitidas en 2015 y 2017, y una decisión adoptada por el Comité del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales del Consejo de Europa

⁵ Nombre del Parlamento Sami en Suecia.

en 2019. Estas son⁶: views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 2668/2015, views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 2950/2017 y Fifth Opinion on Finland ACFC/OP/V(2019)001.

La primera opinión fue publicada el 1 de noviembre de 2018 a pesar de que su solicitud se realizara en 2015. La solicitud alegaba que la decisión tomada por el Tribunal Supremo Administrativo de incluir a gente en el Registro de voto Sami contra la voluntad del Parlamento Sami incumple los artículos primero y vigésimo quinto del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966. Estos dos artículos defienden la autodeterminación de los pueblos y la libertad de participación en la dirección de asuntos políticos a través de representantes libremente elegidos (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966). Añadían que se violaba el principio de no discriminación establecido en el artículo 26 del Pacto. También exponían la violación del artículo 27 que establece “En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma.” Entienden que el haber intervenido en el registro limita el derecho otorgado por este articulado.

El Comité de Derechos Humanos decidió en 2017 admitir la solicitud excluyendo la parte referente al artículo 1, declarando que no era admisible pero que sí cabía la posibilidad de analizar los problemas referidos a los artículos 25, 26 y 27 (Comité de Derechos Humanos, 2018). Durante el proceso se requirieron aclaraciones tanto a la solicitante, Tiina Sanila-Aikio miembro del Parlamento Sami, como a Finlandia. En estas aclaraciones se añadieron nuevos ejemplos de violaciones del Pacto y de la legislación nacional aplicable al Pueblo Sami. Entre estos ejemplos encontramos el tratado bilateral sobre la Pesca en el Río Tana entre Noruega y Finlandia que entró en vigor el 30 de septiembre de 2016, río en el que muchos Sami practican la pesca de salmón (Comité de Derechos Humanos, 2018). El objetivo del tratado era proteger la población de salmones

⁶ No existe versión en español de estos documentos, de modo que el nombre que se muestra es el de su redacción en inglés.

y establecía límites, que según la solicitante beneficiaban a aquellos que se lo tomaban como algo para realizar durante sus vacaciones pero interfería con la tradición pescadora del pueblo Sami. Sin embargo, el problema que manifestaba no eran los límites en sí, sino el hecho de que no se había consultado con el Parlamento Sami sobre este tratado. Según sus propias palabras “fueron oídos pero no consultados ni escuchados” (Comité de Derechos Humanos, 2018).

Debemos matizar aquí que la obligación de consulta no es algo especialmente reforzado en Finlandia, se pretendía establecer con la incorporación del país al Convenio sobre pueblos indígenas y tribales (no. 169) de 1989. Sin embargo la ratificación nunca llegó a suceder, dejando este derecho sin la especial protección que se buscaba (Allard, 2018)

Finlandia no discutió este último tema en sus declaraciones, pero sí defendió la decisión del Tribunal Supremo Administrativo, diciendo que simplemente había seguido las instrucciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de 2009 en las que se indicaba que la descripción de quién podía considerarse Sami en Finlandia podían resultar restrictivas (Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, 2009). Sin embargo, 3 años después este mismo Comité alegó que el Tribunal Supremo Administrativo se había excedido y no daba el suficiente peso a los derechos de autodeterminación del Pueblo Sami tal y como se establecía en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas de 2007 (Comité de Derechos Humanos, 2018).

Finlandia también alegaba que se iba a introducir una enmienda en la legislación para cambiar la definición de quién podía considerarse Sami para el registro electoral, para parecerse más a la definición propuesta por la Convención Nórdica Sami, pero que aún estaban a la espera de la confirmación por parte del Parlamento Sami. Esto, según la solicitante era una admisión de que habían cometido las violaciones de las que se les acusaban, pero no enmendaba el daño que ya se había producido y llegaba tarde, ya que no entrarían en efecto hasta 2020 cuando las próximas elecciones del Parlamento Sami tendrían lugar en 2019.

Tras la exposición de motivos y el análisis de ambas partes del conflicto, el Comité de Derechos Humanos determina que, si bien no hay violación del artículo 26 demostrada,

sí existían suficientes pruebas para determinar que se había dado una violación del artículo 25 y del artículo 27 al interferir en el registro electoral de una forma no objetiva ni justificada, y al haber tomado la decisión de firmar un tratado que afectaba a las tierras y derechos del Pueblo Sami sin su consulta o aprobación (Comité de Derechos Humanos, 2018).

En este caso las consecuencias de la no adopción de la Convención Nórdica Sami resultan bastante visibles. Si se hubiera ratificado el Convenio, la definición de qué personas serían consideradas Sami sería la restrictiva y más objetiva contenida en el artículo 4 de la Convención. Esto habría hecho más difícil una interpretación amplia por parte del Tribunal Supremo Administrativo, y es muy posible que de las 93 personas que se añadieron al registro en contra del Parlamento, muchas no hubieran cumplido ninguno de los criterios y quedasen fuera.

Junto a esto, en muchas partes del articulado de la Convención se defiende el derecho del Pueblo Sami a sus costumbres, tradiciones y la obligación de consulta por parte de los Estados firmantes en cuanto a acciones que puedan afectar a estas se refiere. El artículo 16 establece que los estados no podrán permitir ni adoptar medidas que afecten a las costumbres o modo de vida de los Sami sin su previa consulta y aprobación. Este artículo habría protegido al Pueblo Sami frente a las negociaciones del tratado bilateral con Noruega de las que fueron excluidos.

La segunda decisión también fue emitida en 2018, tan solo un día después de la primera, el 2 de noviembre, si bien se solicitó un año después de esta; en 2016. La solicitud en este caso fue realizada por 25 personas, 2 de las cuales eran miembros del Parlamento Sami y 3 de ellas siendo de nacionalidad noruega. Esta segunda característica llevó al Comité a decidir que les excluiría de las partes afectadas, ya que no estaban incluidas en el registro electoral Sami de Finlandia y, por lo tanto, solo tendrían en cuenta los posibles daños sufridos por las restantes 22 (Comité de Derechos Humanos, 2018). El tema de la solicitud tenía relación con el anterior: la inclusión de personas en el registro electoral contra la voluntad del Parlamento Sami. Sin embargo, en este caso, lo que se especificaba era una directa influencia sobre el resultado de las elecciones y una posible asimilación forzada si se seguía por el mismo camino.

Los solicitantes explicaban que una de las personas elegidas en las elecciones había resultado ser uno de los nuevos registrados en el sistema electoral gracias a las inclusiones realizadas por el Tribunal Supremo Administrativo. Añadían que según sus cálculos, y de acuerdo con la definición de persona Sami en el legislación finesa, podría llegar a incluirse a unas 512.000 personas ya que cumplían el requisito de descender de ciudadanos que habían sido registrados como Lapp, a pesar de que eso no fuera un registro étnico. Añadían que ya existían grupos anti-Sami que estaban incitando a este registro para corromper internamente el Parlamento Sami (Comité de Derechos Humanos, 2018). El Comité aceptó estas preocupaciones como válidas y decidió estudiar la solicitud.

El Comité vuelve a emplear el articulado de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas para defender el derecho del Pueblo Sami a definir su identidad, en concreto los artículos 9 y 33 (Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, 2007). Su opinión reitera lo que habían establecido en la primera decisión y aceptan como válida la preocupación de que se diluya el registro electoral hasta que haya más personas no Sami que Sami en dicho registro (Comité de Derechos Humanos, 2018).

Las consecuencias de la no firma del Convenio, de nuevo, resultan evidentes. Si se hubiera limitado el registro con la definición propuesta y acordada, no habría riesgo de la inclusión de más de medio millón de ciudadanos no Sami como posibles electores al Parlamento Sami. Esto llevaría a una asimilación forzosa, en contra del artículo 8 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

Por último, se comentará la Quinta Opinión sobre Finlandia por el Comité del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales del Consejo de Europa de 27 de junio de 2019⁷. Este informe analiza varias situaciones que tienen lugar en los países sobre los que se escribe, pero el foco en este estudio se pondrá sobre el tema que nos ocupa: la situación Sami.

En esta opinión el Comité del Convenio Marco hace una interpretación distinta que el Comité de Derechos Humanos respecto a la descripción de Sami y el registro electoral. Indica que el problema radica en que en Finlandia estas dos situaciones se definen de una

⁷ Traducción propia de la autora

sola manera, cuando podría tener dos posibles soluciones (Comité de Expertos para el Tratado Nórdico Sami, 2005). Una de ellas sería acordar una definición que encontrara un equilibrio entre los criterios objetivos que exige el Parlamento Sami y una interpretación más permisiva que no ignore el criterio de conciencia de identidad como persona indígena como se establece en el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales de 1989 (Organización Internacional del Trabajo, 1989).

La alternativa sería crear dos definiciones distintas: una para determinar qué se entendería por persona Sami, es decir, que su identidad corresponda a la del pueblo indígena; y otra definición que estableciera quién tiene acceso al registro electoral. De esta forma podría limitarse el acceso al registro sin excluir de su identidad a personas que se identifican como parte del Pueblo Sami.

También menciona la falta de cumplimiento por el Gobierno a la hora de consultar con el Parlamento Sami en cuanto a legislación que pueda afectarles se refiere. Indican que han adoptado medidas legislativas que causaban efectos directos sobre la forma de vida y cultura de los Sami sin su previa aprobación. Estas medidas incluyen la obligatoriedad de obtener un permiso de pesca para continuar con la pesca del salmón, o la construcción de una línea ferroviaria que alcanzara el Ártico. Esta línea interrumpiría zonas de pasto de reno, actividad plenamente integrada en la cultura y tradición Sami. Se urge en el informe al gobierno que rectifique las medidas y comience a cumplir con su obligación de previa consulta.

A lo largo de la opinión, el Comité urge en varias ocasiones al Gobierno finés a que adopte medidas para rectificar esta situación. Además, añade que una de las acciones que deberían tomar es la de ratificar el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, como llevan diciendo años que harán, y la Convención Nórdica Sami. Defienden que esto ayudaría a mejorar las relaciones con el Parlamento Sami, ya que hay una falta de confianza demostrada por parte de la población indígena hacia el Gobierno finés, ya que han sido varias ocasiones en las que se han comenzado los procesos para solucionar el conflicto entre ambas partes pero que no han llegado a nada después (Comité del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales, 2019, pág. 14).

Como se puede ver, la Quinta Opinión relata situaciones que podrían evitarse si se ratificara y cumpliera la Convención Nórdica Sami, tal y como indica el comité del Convenio Marco.

De modo que son varias las ocasiones en las que la no ratificación ha creado consecuencias directas sobre la situación de los Sami en Finlandia, y también las organizaciones internacionales que lo reconocen.

2.2. Noruega

Como se ha dicho, la situación del Pueblo Sami en Noruega difiere mucho de la de Finlandia. Su legislación está acorde con lo que pide el tratado, y son muchos los esfuerzos por conseguir una igualdad de trato hacia los Sami. A pesar de ello, esto no impide que surjan conflictos en la región por diversos motivos.

Sin embargo, antes de comenzar con la explicación de los desencuentros que han existido, se debe resaltar con respecto a Noruega la diferencia en cuanto a la situación del ya mencionado tratado bilateral entre Noruega y Finlandia sobre el río Tana y la pesca de salmón de 30 septiembre de 2016. Si bien es cierto que en Finlandia se recibió con rechazo por la falta de consulta con el Parlamento Sami del país sobre el tratado, en Noruega la casuística resulta totalmente distinta. En el Séptimo Informe Periódico al Comité de Derechos Humanos, Noruega resaltaba la importancia de la pesca del salmón para los Sami en esa zona, y declaraba el tratado bilateral como “la plataforma para el restablecimiento y mantenimiento de las poblaciones de salmón como base natural de la práctica cultural Sami” (Comité de Derechos Humanos, 2017). Esto es, al contrario que en Finlandia donde se veía como una limitación, Noruega lo defendía como una solución a un posible problema hacia la cultura Sami.

También cabe remarcar otra gran diferencia en las negociaciones, y es que, como dicen en el Séptimo Informe Periódico, se consultó con el *Sámediggi*⁸ acerca del tratado, pero no se alcanzó ninguna conclusión, si bien sí se propuso añadir la transcripción del debate

⁸ Nombre oficial del Parlamento Sami Noruego

plenario que tuvo la institución de manera interna y además estuvieron presentes representantes del *Sámediggi* durante las negociaciones con Finlandia.

Como podemos ver, es la situación totalmente opuesta que se planteaba sobre este mismo tratado en la otra parte firmante. Esta diferencia puede deberse a que el derecho de consulta en Noruega está mucho más arraigado que en Finlandia, con dos leyes que lo protegen: el acuerdo sobre consultas en general llamado Procedimiento de Consulta entre autoridades estatales y el Parlamento Sami de Mayo de 2005; y el específico sobre temas relacionados con la conservación de la naturaleza en zonas tradicionalmente Sami conocido como el Acuerdo de Consultas sobre la Conservación de enero de 2007 (Allard, 2018).

Paso ahora a comentar los puntos que han sido señalados por el Comité de Derechos Humanos. En respuesta a la información recibida en el Séptimo Informe Periódico, el Comité emitió sus observaciones finales el 25 de abril de 2018. En este informe resaltaba varias preocupaciones, entre ellas tenemos la falta de ratificación de la Convención Nórdica Sami, la legislación sobre los derechos de la tierra, cría de renos y pesca del Pueblo Sami y la falta de seguimiento sobre las propuestas legislativas acerca de los derechos de la tierra fuera del condado de Finnmark (Comité de Derechos Humanos, 2018).

En cuanto a la primera cuestión, la falta de ratificación de la Convención, ya se ha comentado en la exposición de motivos la razón que argumenta Noruega, y es esta misma con la que responde al Comité. Hasta que no sea aprobado por los tres Parlamentos Sami –el de cada país que forma parte– Noruega no ratificará este instrumento internacional. Añaden en una contestación que esto podría demorarse aún más ya que el Parlamento Sami se estaba planteando solicitar cambios al texto acordado (Gobierno de Noruega, 2020).

El segundo tema se refiere a lo que el Comité considera una falta de marco legal para la cría de reno y la pesca llevada a cabo por los Sami. Existe una ley, llamada “Lov om reindrift (reindrifstloven)” (La ley sobre la cría de reno) de 2007 que regula la forma en la que se ha de realizar esta actividad en las regiones que lo permita del país, sin embargo, el Comité no lo considera como suficiente para asegurar los derechos sobre la tierra

(Comité de Derechos Humanos, 2018). Se debe tener en cuenta además que esta legislación no cubriría la pesca, solamente la cría de reno.

En respuesta a esto, el gobierno noruego indicó que se encontraba en desacuerdo con las opiniones manifestadas por el Comité. Explican que priorizan los derechos de manera suficiente y que, junto a la Ley sobre la cría de reno de 2007, se encuentra la legislación de Planificación y Construcción de 2008, que garantiza que los municipios actúen acorde y se aseguren los derechos de los Sami (Gobierno de Noruega, 2020). Una defensa aún más consolidada parece ser el hecho de que todo esto está consultado con el Sámediggi según manifiestan también en el mismo informe.

Sin embargo, a pesar del hecho de esta consulta, debo mostrar mi inclinación por la preocupación manifestada por el Comité. Es indiscutible que lo relativo a la legislación nacional se está realizando de manera correcta, pero en lo que a la cría de reno se refiere, el dilema surge en el terreno internacional. En el Séptimo Informe, el Gobierno noruego indicaba que en su párrafo 180 que “El 9 de diciembre de 2014, Noruega y Finlandia firmaron una nueva convención sobre el levantamiento y mantenimiento de vallas y la aplicación de otras medidas para impedir que los renos de un país pasen al territorio del otro”. A pesar de parecer una medida razonable, el artículo 43 de la Convención indica que en caso de haber un acuerdo entre pueblos Sami transfronterizos sobre el cruce de la frontera para la cría de reno, el acuerdo debe prevalecer. El acuerdo firmado entre Noruega y Finlandia es totalmente opuesto a este artículo y, en caso de llegar a ratificarse la Convención algún día, deberá ser ajustado o resuelto, ya que impediría el correcto funcionamiento de la cría de reno trasfronteriza de otro modo.

En cuanto al tema de la pesca, si bien la argumentación del gobierno de Noruega parece sólida con la inclusión en la Ley de Recursos Marinos de un artículo que dote de especial protección los derechos de los Sami, la realidad es que esa protección es bastante ambigua ya que lo que establece la ley es que “el Ministerio evaluará las medidas necesarias para (...) garantizar que se mantiene la base material de la cultura Sami”⁹ (Fiskeridirektoratet,

⁹ Traducción de la propia autora

2008). Parece comprensible la preocupación mostrada por el Comité, al no verse nada tangible además de esa frase.

La Convención Nórdica Sami utiliza el capítulo IV para determinar los derechos sobre la tierra y el agua, y si bien no los determinan de manera completamente específica al ser un tratado, podemos ver que las medidas alegadas por Noruega no parecen suficientes. No hay un reconocimiento expreso de las tierras utilizadas por los Sami como requiere el artículo 35, por ejemplo.

Si la Convención fuera ratificada, estas son medidas que Noruega debería adoptar y, tal y como prefiere el Comité de Derechos Humanos, se asegurarían de una manera más firme los derechos de los Sami sobre sus tierras y el derecho a usarlas.

En lo que a Noruega respecta, las consecuencias de la no ratificación de la Convención Nórdica Sami no parecen tener el mismo alcance que tienen en Finlandia. Como hemos visto, es un país que ya ha hecho muchas modificaciones para satisfacer las necesidades que surgen con respecto al tema del Pueblo Sami. Sin embargo, se siguen mostrando reticentes a cumplir del todo con lo que les requiere el Comité de Derechos Humanos, requisitos que si llegasen a ratificar la Convención tendrían que alcanzar en algún momento. No parece resultar un problema grave para los Sami en Noruega, ya que a través del método de consultas que tienen establecido podrían haber mostrado su rechazo, pero podría convertirse en un contratiempo si llega el momento Noruega no cumpliera con sus obligaciones internacional.

2.3. Suecia

A pesar de que Suecia haya establecido que se muestra dispuesta a negociar las peticiones de cambio, esto no elimina el hecho de que la no ratificación y su falta de regulación hacia los Sami no haya tenido consecuencias y se hayan desarrollado conflictos a lo largo de los años.

En 2016, la Relatora Especial de las Naciones Unidas presentó un informe sobre la situación de los Sami en los tres países nórdicos (Relatora Especial de las Naciones

Unidas, 2016). En aquel tiempo las negociaciones sobre el texto de la Convención aún no habían terminado, de modo que sus observaciones se referían al momento que atravesaban estas personas sin un instrumento internacional que las protegiera más allá de Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

Es precisamente esta falta de protección la que resaltaba la Relatora Especial, al hacer referencia al hecho de que Suecia solo había firmado esa Declaración pero seguía sin ratificar el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales (No. 169) de 1989 de la Organización Internacional del Trabajo a pesar de las muchas insistencias de Organizaciones Internacionales (Relatora Especial de las Naciones Unidas, 2016). Además, reflejaba la preocupación del Parlamento Sami en Suecia al ser una agencia administrativa en lugar de un órgano independiente, lo que les obliga a implementar políticas elegidas por el Gobierno que no siempre tienen los intereses de los Sami en mente.

El verdadero problema al que se enfrentan los Sami en Suecia, sin embargo, es la falta de consultas que realiza el Gobierno en lo que a sus derechos o temas que les afectan se refiere, y al derecho sobre las tierras. A pesar de que se hayan dado intentos por crearla, no existe ningún tipo de legislación nacional que incluya una obligación de consulta con el Parlamento Sami por parte del Gobierno o las autoridades (Allard, 2018).

Para ilustrar esto, el mejor ejemplo es el conflicto de las minas de Rönnbäck en Vapsten. A pesar de ser un tema que nació en 2013 y haber sido mencionado por la Relatora Especial en 2016, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial no emitió su opinión hasta el 26 de noviembre de 2020.

En 2013 el Gobierno sueco hizo una concesión a una empresa minera privada sobre la zona de Vapsten para que se desarrollaran tres minas para extraer níquel en ese territorio. Vapsten es una zona de pastoreo de renos donde el pasto es estacional, la totalidad del área que alcanza los 10.000 kilómetros cuadrados se usan en algún momento del año (Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, 2020). Los Sami de la zona defendían que no era viable realizar semejante obra sin perjudicar de manera insalvable la cría de reno en la zona. Al recurrir al Tribunal Administrativo Superior, este dio la

razón al Gobierno y reafirmó la concesión realizada. (Relatora Especial de las Naciones Unidas, 2016).

Los Sami alegaban que lo que se había violado en este caso era su derecho a la propiedad, y es aquí donde surge el primer conflicto legal. No existe en ninguna parte de la legislación sueca el derecho de propiedad sobre las tierras de los Sami. Se consideran tierras del país sobre las que los Sami tienen un derecho de usufructo, de disfrute, pero no se consideran suyas; y así lo defiende el Gobierno en sus alegaciones ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Frente a esto, los Sami denunciaban que hay jurisprudencia nacional que establece que el suyo no es un mero derecho de usufructo, sino de propiedad debido a la propiedad tradicional, ya que son muchos siglos los que llevan ejecutando esa actividad en la zona de Vapsten (Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, 2020). Como tal, alegaban que, en primer lugar deberían tener derecho a una compensación económica por la expropiación, y además, aunque se diera esa indemnización, ninguna cantidad podría compensar la pérdida de la zona, ya que aunque solo fuera una pequeña parte del territorio, todo el conjunto se vería afectado e impedido.

El Gobierno de Suecia respondía de nuevo que la legislación era clara, y que se habían seguido las normas establecidas para realizar una concesión así. Explicaban que sí habían tenido en cuenta que la zona era una en la que se practicaba el pastoreo de reno, tal y como indica su ley de Minerales y Código Ambiental, se deben comparar los intereses que coinciden en una zona para ver qué acción tomar. Se transmitió la decisión a las personas afectadas con la opción de objetar, que es lo que hicieron al recurrir al Tribunal Administrativo Superior (Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, 2020). Cuando se hizo el balance de los intereses, se decidió que mientras la cría de reno es una actividad que podía ser más fácilmente trasladable, los minerales que se buscaba extraer solo se encontraban en esa zona, de modo que el interés nacional –tal y como consideraban el proyecto minero– primaba sobre lo que determinaron era el interés privado de los Sami en la zona. Añadían que el estudio que se había realizado indicaba que la cría de reno podría ser adaptada a la nueva situación en caso de construirse las minas o trasladada a otro lugar (Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, 2020). Los recurrentes, sin embargo, indicaban que no se podría trasladar a otra zona y

además se apoyaban en el informe de la Relatora Especial mencionado previamente para rebatir esta decisión, en el que establece que no se puede encontrar un interés de carácter público simplemente en beneficios comerciales o en objetivos de incremento de ingresos para la nación (Relatora Especial de las Naciones Unidas, 2016).

Es aquí donde el Comité hace una observación en sus recomendaciones de gran relevancia: el origen del problema no se encontraba en como se había gestionado la situación según un marco legal, el problema era el marco legal en sí (Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, 2020). No cabe que no exista legislación sobre la propiedad de tierras de los Sami estando estos reconocidos como un Pueblo dentro del país y existiendo jurisprudencia que así lo determine. Solo en situaciones excepcionales debería poder el Estado expropiar este tipo de territorios. Añadían que la Convención Nórdica Sami, negociada en parte por Suecia, reconocía que el derecho de propiedad sobre las tierras y el agua era esencial para la cultura y el modo de vida Sami – se encuentra capítulo IV del Texto.

Con este caso podemos llegar a ver la primera consecuencia de la no ratificación. Para que la Convención pudiera ratificarse y entrar en vigor con eficacia plena, Suecia tendría que modificar su legislación, protegiendo de una manera más eficaz el derecho de propiedad de los Sami, dejando de ser este legalmente un derecho de usufructo y garantizando que tengan derecho a una compensación en caso de darse una expropiación como se estaba dando aquí.

La segunda casuística que vemos en este caso es el de la obligación de consulta con el Pueblo Sami en lo que a temas que les afecten se refiere. Según los demandantes, la concesión se hizo sin previa consulta o consentimiento por su parte hacia el gobierno (Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, 2020). El Gobierno alegaba que se habían realizado consultas, pero tras un análisis por parte del Comité, se determinó en el apartado tres párrafo sexto, que lo que había tenido lugar no eran consultas. Se compartieron y enviaron los documentos con la planificación a las posibles personas afectadas, entre ellas la población Sami que reside en la zona, y se les había permitido hacer algunas aclaraciones a los planes sobre cómo afectaría a la cría de reno, lo cual no constituye un proceso de consultas en sí.

El Comité determinó que era la obligación del gobierno llevar a cabo consultas efectivas, que garantizaran la protección y el respeto a la cultura y tradición Sami, cosa que no se había efectuado en esta situación. Y que, además, no podía darse una situación en la que quien llevara a cabo el informe y las consultas fuera la propia empresa que conseguiría la concesión en caso de seguir adelante el proyecto, debido a un conflicto de intereses (Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, 2020).

Su crítica hacia la falta de consulta no acaba ahí, de todos modos, sino añaden además que se trata de una cuestión de discriminación racial. Indican que como ya han establecido en varias ocasiones, la falta de consultas sobre los derechos hacia los pueblos indígenas representa una forma de discriminación y como tal debe ser corregida ya que incumple las obligaciones internacionales que tiene el país (Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, 2020). Estamos hablando, en este caso, de un trato discriminatorio precisamente por un trato no desigual. Al ser una cultura y tradición que debe ser protegida con especial interés, existe una obligación de efectuar un trato diferente para evitar situaciones perjudiciales hacia estas personas.

Se apoyan en la Recomendación nº 32 del mismo Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial en la que se establece:

“El término "no discriminación" no implica que sea necesario un trato uniforme cuando existen diferencias importantes entre la situación de una persona o grupo y la de otros o, en otras palabras, cuando hay una justificación objetiva razonable para la diferencia de trato. Dar un mismo trato a personas o grupos cuyas situaciones sean objetivamente diferentes constituirá discriminación en la práctica” (Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, 2009)

El Gobierno debe tratar de forma distinta los territorios del Pueblo Sami, y eso incluye una especial obligación de consulta para garantizar su protección.

Es esta la segunda consecuencia de la no ratificación de la Convención por parte de Suecia. Como ya indicaba el Comité, los derechos de tierra y agua tienen un capítulo dedicado en el texto de la Convención Nórdica Sami, y junto a dicho capítulo, se establece una obligación por parte del Gobierno de favorecer la participación y consentimiento del Parlamento Sami en todo asunto que pueda afectar a los Sami, tal y como establecen los

artículos 16 y 17. Si este tratado fuera ratificado, Suecia tendría que adaptar no solo su legislación referente al derecho de propiedad, sino también el proceso de consulta que siguen ahora cuando los intereses del pueblo Sami están involucrados.

CAPÍTULO IV: LA EXCLUSIÓN DE RUSIA

En este capítulo se hará una breve explicación sobre la situación en Rusia y su exclusión de la Convención Nórdica Sami. Al no ser parte de la Convención objeto de estudio no se le dedicará la profundidad que se ha dado en los otros países parte.

Actualmente se calcula que viven en Rusia alrededor de 2.000 personas pertenecientes al Pueblo Sami (Sinelschikova, 2019). Rusia es el país con la menor cantidad de población Sami entre los cuatro países donde se encuentra esta población indígena, no alcanza a representar el tres por ciento. Sin embargo esto no elimina el hecho de que sean Sami y que deban tener sus derechos protegidos.

El motivo principal de exclusión, como se ha explicado en el capítulo primero, se debía a que al ser una Convención Nórdica, esta no incluía a Rusia por no pertenecer a uno de los países considerados nórdicos (Koivurova, 2008, pág. 283). A pesar de ello, de encontrarse una persona Sami residiendo en un país parte de la Convención, sí entraría en su ámbito de aplicación y gozaría de los mismos derechos que un nacional Sami de cualquiera de ellos. Otro de los motivos por los que no se incluyó a Rusia en las negociaciones del texto de la Convención es que el Comité Experto consideró que solo dificultaría las cosas debido a lo que se percibía de su comportamiento en el ámbito internacional, donde se abstuvo de votar sobre la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas de 2007 (Koivurova, 2008, pág. 284).

Actualmente la población Sami de Rusia está llevando a cabo un movimiento por sobrevivir y conseguir la perpetuación de su cultura y lenguaje, sin embargo, los hechos históricos de su país les han causado grandes estragos (Henriksen, *The continuous process of recognition and implementation of the Sami people's right to selfdetermination*, 2008, pág. 28). Durante el periodo Soviético (1922-1991), tuvieron prohibido hablar su lengua y practicar sus tradiciones, lo que ha derivado en que de los casi dos mil Sami que viven en el país, solo unas 350 personas lo hablan (Sinelschikova, 2019). Ahora buscan revivir sus tradiciones con el turismo y las celebraciones.

En cuanto su situación política, no existe ningún tipo de legislación en Rusia que dote de una especial protección a los Sami o a sus derechos, ya que aunque su Constitución

reconozca de manera general los derechos de los pueblos indígenas en su sección 69, esto no ha sido desarrollado en leyes o medidas administrativas (Henriksen, *The continuous process of recognition and implementation of the Sami people's right to selfdetermination*, 2008, pág. 33). El Pueblo Sami no tiene representación elegida de manera democrática como sí sucede en los otros tres países a través de los Parlamentos Sami y en el Consejo Sami solo tienen estatus de observador. Además, la posibilidad de un autogobierno en Rusia se complica por la reticencia del Gobierno Ruso debido a la cuestión de integridad territorial, motivo que usan para justificar el abstenerse de votar a favor de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (Henriksen, *The continuous process of recognition and implementation of the Sami people's right to selfdetermination*, 2008, pág. 31).

Aunque no se haya incluido a Rusia en la Convención Nórdica Sami, sí existe una voluntad de extender sus efectos a esa región, y el mismo Comité Experto de 1996 que decidió que no formaran parte, fomenta y considera apropiado que se estrechen las relaciones entre los Estados y si fuera posible, celebrar algún tratado en el que sí quepa ampliar los beneficios que proporcionaría la Convención a los Sami de Rusia (Koivurova, 2008, pág. 283).

CONCLUSIONES

1. En el primer capítulo se exponían las razones que impulsaron al Pueblo Sami a proponer a los países nórdicos –en concreto Finlandia, Noruega y Suecia– la celebración de un tratado que les otorgara protección legal frente a las instituciones y les concediera los derechos necesarios para defender y mantener su forma de vida y su cultura. Esta propuesta aún no se encuentra en vigor, si bien ya ha concluido la fase de negociación, pero el texto acordado nos permite observar las intenciones de la Convención Nórdica Sami. Contemplando la historia expuesta, sabemos que estos derechos no se crean desde el principio con esta Convención sino que tienen su origen en un primer tratado fronterizo, el celebrado en Strömstad de 1751. Este tratado ya contenía en su articulado derechos y obligaciones del pueblo Sami, de modo que los Sami no estaban solicitando con la propuesta del tratado que se les concedieran nuevos derechos, sino que se les devolvieran aquellos que debían haber disfrutado desde 1751 adaptándolos a la situación actual. Podemos concluir entonces que lo que se pretende con este texto es una renovación de derechos del pueblo Sami.

2. La Convención Nórdica Sami podría haber planteado derechos más innovadores o que no se hubieran contemplado antes en otros textos internacionales con los Estados parte: sin embargo, incluso cuando menciona el derecho de autodeterminación, resulta un texto bastante conservador. El articulado recoge sobre todo obligaciones por parte del país de colaborar con los Sami para la conservación de cultura, de su lengua y forma de vida y facilitar los medios para llevar a cabo este objetivo. Añaden la obligación de consultar por parte del Estado con la población Sami sobre decisiones que puedan afectar a estas cuestiones.

Estas no son ideas que no se hubieran planteado ya en tratados anteriores como el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales (No. 169) de 1989 o la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas de 2007. No es una Convención que pretenda innovar, sino proteger lo que ya existe para poder mantener una tradición y forma de vida de una población muy reducida.

3. En el capítulo tercero se exponen los distintos motivos argumentados por los países – Finlandia, Noruega y Suecia– para no ratificar la Convención. De estos tres, el único Estado que parecía tener un razonamiento fundamentado es Noruega: no pueden ratificarla hasta que el Parlamento Sami de su aprobación sobre el texto, ya que así lo estipula el propio texto de la Convención Nórdica Sami. No sería entonces un comportamiento que intente evitar la ratificación por parte del Gobierno Noruego, sino que deben esperar a la decisión del *Sametinget*, esto es, el Parlamento Sami en Noruega.

Respecto al caso de Finlandia existe una discrepancia interna en el Parlamento que no permite el progreso hacia la ratificación de esta Convención. Aunque el Parlamento Sami aprobara el texto, puede que su Gobierno no llegara a ponerse de acuerdo en ratificar la Convención Nórdica Sami, ya que –como se mencionaba en el capítulo tercero– hay diputados que lo verían como un retroceso en los derechos de los Sami en su país, no como el avance que pretende ser.

Sin embargo, la situación más sorprendente se encuentra en Suecia, donde los motivos de la no ratificación no se han manifestado públicamente por parte del Gobierno. La única información de la que se dispone respecto a este país y la Convención Nórdica Sami es que el Gobierno estaba dispuesto a negociar con el *Sametinget* en 2018, pero esto nunca llegó a suceder.

Por tanto, no podemos establecer que exista un motivo único por el que la Convención Nórdica Sami no se haya ratificado aún habiendo pasado casi cinco años desde el fin de las negociaciones.

4. Al contrario que lo concluido con respecto a los motivos, sí se pueden encontrar similitudes en las consecuencias que han derivado de la no ratificación en los tres países.

Tanto en de Noruega como en Suecia, en los casos llevados a tribunales internacionales como el Comité de Derechos Humanos, se observaba que, debido a la falta de un instrumento como la Convención Nórdica Sami que protegiera a la población indígena, sus derechos se veían vulnerados sin que se diera un remedio por parte del país hacia ellos. En ambos países los casos expuestos guardaban relación con el derecho sobre el agua y la tierra: o bien se impedía la pesca o se dificultaba la cría de reno, actividades fundamentales en la tradición Sami que sí estarían protegidas por la Convención.

En Finlandia lo que podemos apreciar, sin embargo, es un intervencionismo por parte del Estado en la forma de Gobierno de los Sami y una especial reticencia a adaptarse a una posible ratificación. Esto se reflejaba en la incorporación a la lista electoral de personas que el *Sámediggi* –el Parlamento Sami en Finlandia– no identificaba como Sami y el uso de una definición Sami que algunos consideran inadecuada. La Convención Nórdica Sami unificaría el criterio de consideración de un individuo Sami y habría evitado esta situación.

5. A modo de conclusión última, hemos comprobado que el recorrido de la Convención Nórdica Sami es largo. Comenzó hace más de 25 años y no existe una fecha de finalización prevista. Resulta evidente que las fuentes permiten un análisis más profundo del realizado hasta ahora y que merecería una reflexión mayor. Así por ejemplo, nos muestran la existencia de una importante corriente de opinión que insiste en la ratificación de la Convención como garante de los derechos que solicita el pueblo indígena de los Sami.

BIBLIOGRAFÍA

1. LEGISLACIÓN

Acta relativa a las condiciones de adhesión del Reino de Noruega, de la República de Austria, de la República de Finlandia y del Reino de Suecia y a las adaptaciones de los Tratados en los que se basa la Unión Europea, Protocolo no 3 - sobre el pueblo Sami. (1994). *Diario Oficial n° C 241 de 29/08/1994*, (pág. p. 0352).

Carta de las Naciones Unidas. (26 de junio de 1945). Entrada en Vigor el 24 de Octubre de 1945.

Convención de Viena sobre el derecho de los tratados. (23 de mayo de 1969). A/CONF.39/27. Entrada en Vigor el 27 de enero de 1980.

Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales. (1986). No ha entrado en vigor.

Convención Nórdica Sami. (Octubre de 2005). No ha entrado en vigor.

Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. (13 de Septiembre de 2007). A/RES/61/295.

Organización Internacional del Trabajo. (7 de Junio de 1989). *Convenio sobre pueblos indígenas y tribales (No. 169)*. Entrada en Vigor en España el 15 de Febrero de 2007.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. (16 de Diciembre de 1966). Resolución 2200 A (XXI). Entrada en Vigor el 23 de Marzo de 1976.

2. JURISPRUDENCIA

Comité de Derechos Humanos. (2017). *Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 40 del Pacto con arreglo al procedimiento facultativo de presentación de informes. Séptimo informe periódico que los Estados partes debían presentar en 2017. Noruega*. Organización de las Naciones Unidas, Noruega.

- Comité de Derechos Humanos. (2018). *Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de Noruega*. Organización de las Naciones Unidas.
- Comité de Derechos Humanos. (2018). *Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 2668/2015*. Opinión, Organización de las Naciones Unidas.
- Comité de Derechos Humanos. (2018). *Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 2950/2017*.
- Comité de Expertos para el Tratado Nórdico Sami. (2005). *Draft of the Nordic Saami Convention*. Gobiernos de Finlandia, Noruega y Suecia.
- Comité del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales. (2019). *Quinta Opinión sobre Finlandia*. Consejo de Europa, Estrasburgo.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. (2009). *Observaciones sobre Finlandia bajo la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*. Organización de las Naciones Unidas.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. (2009). *Recomendación general N° 32 Significado y alcance de las medidas especiales en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*. Recomendación, Organización de las Naciones Unidas.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. (2020). *Opinion approved by the Committee under article 14 of the Convention concerning communication No. 54/2013*. Organización de las Naciones Unidas.
- Gobierno de Noruega. (2020). *Information received from Norway on its seventh periodic report on follow-up to the concluding observations*. Comité de Derechos Humanos.

3. OBRAS DOCTRINALES

- Allard, C. (31 de Enero de 2018). The Rationale for the Duty to Consult Indigenous Peoples: Comparative Reflections from Nordic and Canadian Legal Contexts. *Artic Review on Law and Politics*, 9, 25-43.

- Bonilla Aldana, J. (julio-diciembre de 2013). La armonización del Derecho, concepto y críticas en cuanto a su implementación. *Revista E-Mercatoria*, 12(2), 80-139.
- Enqvist, A., & Liebsch, L. (2018). *Perspectives on The Nordic Saami Convention: A study on indigenous peoples' human rights through different actors' perspectives on The Nordic Saami Convention*. Jönköping, Suecia.
- Cuenca Tovar, R. E., & Beltrán Ramírez, J. P. (27 de Diciembre de 2019). El Derecho a la autodeterminación de los pueblos y los movimientos independentistas. *Revista Criterio Libre Jurídico*, 15(2), 111-136.
- Franck, T. (Enero de 1992). "The Emerging Right to Democratic Governance". *American Journal of International Law*, 86(1), 46-91.
- Henriksen, J. B. (2008). *Research on Best Practices for the Implementation of the Principles of ILO Convention No. 169*.
- Henriksen, J. B. (13 de Agosto de 2008). The continuous process of recognition and implementation of the Sami people's right to selfdetermination. *Cambridge Review of International Affairs*, 21(1), 27-40.
- Koivurova, T. (2008). The Draft Nordic Saami Convention: Nations Working Together. *International Community Law Review*, 10, 279-293.
- Loukacheva, N. (Marzo de 2012). Indigenous Inuit Law, “Western” Law and Northern Issues. *Arctic Review on Law and Politics*, 3(2/2012), 200-217.
- Rodríguez Fernández, M. (2009). *Introducción al Derecho Comercial Internacional*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.

4. RECURSOS DE INTERNET

- Fiskeridirektoratet. (6 de Junio de 2008). *The marine resources act*. Recuperado el 24 de Marzo de 2021, de Fiskeridirektoratet: <https://www.fiskeridir.no/English/Fisheries/Regulations/The-marine-resources-act>
- Gobierno de Noruega. (29 de Mayo de 2007). *Act of 12 June 1987 No. 56 concerning the Sameting (the Sami parliament) and other Sami legal matters (the Sami Act)*.

- Recuperado el 13 de Febrero de 2021, de Regjeringen – Acts and Regulations: <https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/the-sami-act-/id449701/>
- Gobierno de Suecia. (21 de Enero de 2021). *Sami in Sweden*. Recuperado el 24 de Marzo de 2021, de Sweden: <https://sweden.se/society/sami-in-sweden/>
- Innovation Norway. (17 de Abril de 2019). *Experience the Sami Culture in Norway*. Recuperado el 24 de Marzo de 2021, de Visit Norway: <https://www.visitnorway.com/typically-norwegian/sami-people/>
- Ministerio de Justicia de Finlandia. (2003). *Act on the Sámi Parliament (974/1995; amendments up to 1026/2003 included, laki saamelaiskäräjistä)*. Recuperado el 27 de Febrero de 2021, de Finlex: <https://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1995/en19950974.pdf>
- Näkkäljärvi, P. (9 de Febrero de 2018). *A Small Guide to the Sámi Definition in Finland*. Recuperado el 27 de Febrero de 2021, de Faktalavvu: <https://faktalavvu.net/2018/02/09/a-small-guide-to-the-sami-definition-in-finland/>
- Nord Norge. (12 de Enero de 2021). *The Sami*. Obtenido de Northern Norway: <https://nordnorge.com/en/tema/the-sami-are-the-indigenous-people-of-the-north/>
- Parlamento Sami en Noruega. (14 de Agosto de 2018). *Nordisk samekonvensjon*. Recuperado el Marzo de 2021, de Sametinget - Sámediggi: <https://sametinget.no/internasjonalt-arbeid/samisk-samarbeid/nordisk-samekonvensjon/>
- Relatora Especial de las Naciones Unidas. (2016). *Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples on the human rights situation of the Sami people in the Sápmi region of Norway, Sweden and Finland*. Organización de las Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos. Recuperado el 24 de Marzo de 2021 en: <https://www.refworld.org/docid/57cd77714.html>
- Sametinget. (24 de Junio de 2019). *Nordisk samekonvention*. Recuperado el 24 de Marzo de 2021, de Sametinget: <https://www.sametinget.se/samekonvention>

- Sinelschikova, Y. (21 de Noviembre de 2019). *How the disappearing Sámi people are reviving Russian Lapland*. Recuperado el 24 de Marzo de 2021, de Russia Beyond: <https://www.rbth.com/history/331311-how-disappearing-sámi-people>
- Staalsen, A. (16 de Enero de 2017). Historic Sámi agreement starts long way towards ratification. *The Barents Observer* Disponible en: <https://thebarentsobserver.com/en/2017/01/historic-sami-agreement-starts-long-way-towards-ratification>
- The Saami Council. (1 de Abril de 2020). *About the Saami Council*. Recuperado el 30 de Enero de 2021, de SÁMIRÁÐÐI: <https://www.saamicouncil.net/en/the-saami-council>
- Yle. (12 de Diciembre de 2016). *Yle News*. Recuperado el 13 de Febrero de 2021, de Nordic Sámi Convention agreement reached after more than a decade: https://yle.fi/uutiset/osasto/news/nordic_sami_convention_agreement_reached_after_more_than_a_decade/9371674

ANEXOS

1. ANEXO 1

Convención Nórdica Sami. Versión proporcionada por el Gobierno de Noruega.

Text of the Convention in English

NORDIC SAAMI CONVENTION

The Governments of Finland, Norway and Sweden,

affirming

- that the Saami is the indigenous people of the three countries,
 - that the Saami is one people residing across national borders,
 - that the Saami people has its own culture, its own society, its own history, its own traditions, its own language, its own livelihoods and its own visions of the future,
 - that the three states have a national as well as an international responsibility to provide adequate conditions for the Saami culture and society,
 - that the Saami people has the right of self-determination,
 - that the Saami people's culture and society constitutes an enrichment to the countries' collected cultures and societies,
 - that the Saami people has a particular need to develop its society across national borders,
 - that lands and waters constitute the foundation for the Saami culture and that hence, the Saami must have access to such,
 - and that, in determining the legal status of the Saami people, particular regard shall be paid to the fact that during the course of history the Saami have not been treated as a people of equal value, and have thus been subjected to injustice,
- that take as a basis for their deliberations that the Saami parliaments in the three states
- want to build a better future for the life and culture of the Saami people,
 - hold the vision that the national boundaries of the states shall not obstruct the community of the Saami people and Saami individuals,
 - view a new Saami convention as a renewal and a development of Saami rights

established through historical use of land that were codified in the Lapp Codicil of 1751,
– emphasize the importance of respecting the right of self-determination, that the Saami enjoy as a people,

– particularly emphasise that the Saami have rights to the land and water areas that constitutes the Saami people's historical homeland, as well as to natural resources in those,

– maintain that the traditional knowledge and traditional cultural expressions of the Saami people, integrated with the people's use of natural resources, constitutes a part of the Saami culture,

– hold that increased consideration shall be given to the role of Saami women as custodians of traditions in the Saami society, including when appointing representatives to public bodies,

– want that the Saami shall live as one people within the three states,

– emphasize the Saami people's aspiration, wish and right to take responsibility for the development of its own future

– and will assert the Saami people's rights and freedoms in accordance with international human rights law and other international law,

that have elaborated this convention in close cooperation with representatives of the Saami,

deeming it to be of particular importance that the Convention, before being ratified by the states, be approved by the three Saami parliaments

and that commit themselves to secure the future of the Saami people in accordance with this convention,

have agreed on the following Nordic Saami Convention.

Chapter I

The general rights of the Saami people

Article 1

The objective of the Convention

The objective of this Convention is to affirm and strengthen such rights of the Saami people that are necessary to secure and develop its language, its culture, its livelihoods and society, with the smallest possible interference of the national borders.

Article 2

The Saami as an indigenous people

The Saami people is the indigenous people of Finland, Norway and Sweden.

Article 3

The right of self-determination

As a people, the Saami has the right of self-determination in accordance with the rules and provisions of international law and of this Convention. In so far as it follows from these rules and provisions, the Saami people has the right to determine its own economic, social and cultural development and to dispose, to their own benefit, over its own natural resources.

Article 4

Persons to whom the Convention applies

The Convention applies to persons residing in Finland, Norway or Sweden that identify themselves as Saami and who

1. have Saami as their domestic language or have at least one parent or grandparent who has or has had Saami as his or her domestic language, or
2. have a right to pursue Saami reindeer husbandry in Norway or Sweden, or
3. fulfil the requirements to be eligible to vote in elections to the Saami parliament in Finland, Norway or Sweden, or

4. are children of a person referred to in 1, 2 or 3.

Article 5

The scope of the State's responsibility

The responsibilities of the state pursuant to this Convention apply to all state bodies at national, regional and local levels. Other public administrative bodies and public undertakings also have such responsibilities. The same applies to private legal entities when exercising public authority or performing other public duties.

In applying this Convention, the Saami parliaments and other Saami bodies, regardless of their legal status under national or international law, shall not be deemed to fall under the concept state, except when exercising public authority.

Article 6

State measures with respect to the Saami people

The three states shall effectively establish conditions enabling the Saami people to secure and develop its language, its culture, its livelihoods and its society.

The states shall create favourable conditions for maintaining and developing the local Saami communities.

To a reasonable extent, the states' responsibility to take measures pursuant to this Convention shall apply also to Saami persons who are residing outside the traditional Saami areas.

Article 7

Non-discrimination and special measures

The Saami people and Saami individuals shall be ensured protection against all discrimination.

The States shall, when necessary for the implementation of Saami rights pursuant to this Convention, adopt special positive measures with respect to such rights.

Article 8

Minimum rights

The rights laid down in this Convention are minimum rights. They shall not be

construed as preventing any state from extending the scope of Saami rights or from adopting more far reaching measures than contained in this Convention. The Convention may not be used as a basis for limiting such Saami rights that follow from other legal provisions.

Article 9

Saami legal customs

The states shall show due respect for the Saami people's conceptions of law, legal traditions and customs.

Pursuant to the provisions in the first paragraph, the states shall, when elaborating legislation in areas where there might exist relevant Saami legal customs, particularly investigate whether such customs exist, and if so, consider whether these customs should be afforded protection or in other manners be reflected in the national legislation. Due consideration shall also be paid to Saami legal customs in the application of law.

Article 10

Harmonization of legal provisions

The states shall, in cooperation with the Saami parliaments, strive to ensure continued harmonization of legislation and other regulation of significance for Saami activities across national borders.

Article 11

Cooperation on cultural and commercial arrangements

The states shall implement measures to render it easier for the Saami to pursue economic activities across national borders and to provide for their cultural needs across these borders. For this purpose, the states shall strive to remove remaining obstacles to Saami economic activities that are based on their citizenship or residence or that otherwise are a result of the Saami settlement area stretching across national borders. The states shall also give Saami individuals access to the cultural provisions of the country where they are staying at any given time.

Article 12

Cooperation on education and welfare arrangements

The states shall take measures to provide Saami individuals residing in any of the three countries with the possibility to obtain education, medical services and social provisions in another of these countries when this appears to be more appropriate.

Article 13

The symbols of the Saami people

The states shall respect the right of the Saami to decide over the use of the Saami flag and other Saami national symbols. The states shall moreover, in cooperation with the Saami parliaments, make efforts to ensure that the Saami symbols are made visible in a manner signifying the Saami's status as a distinct people in the three countries.

Chapter II

Saami governance

Article 14

The Saami parliaments

In each of the three countries there shall be a Saami parliament. The Saami parliament is the highest representative body of the Saami people in the country. The Saami parliament acts on behalf of the Saami people of the country concerned, and shall be elected through general elections among the Saami in the country.

Further regulations concerning the elections of the Saami parliaments shall be prescribed by law, prepared through negotiations with the Saami parliaments pursuant to Article 16.

The Saami parliaments shall have such a mandate that enables them to contribute effectively to the realization of the Saami people's right of self-determination pursuant to the rules and provisions of international law and of this Convention. Further regulations concerning the mandate of the Saami parliaments shall be prescribed by law.

The Saami parliaments take initiatives and state their views on all matters where

they find reason to do so.

Article 15

Independent decisions by the Saami parliaments

The Saami parliaments make independent decisions on all matters where they have the mandate to do so under national or international law.

The Saami parliaments may conclude agreements with national, regional and local entities concerning cooperation with regard to the strengthening of Saami culture and the Saami society.

Article 16

The Saami parliaments' right to negotiations

In matters of major importance to the Saami, negotiations shall be held with the Saami parliaments before decisions on such matters are made by a public authority. These negotiations must take place sufficiently early to enable the Saami parliaments to have a real influence over the proceedings and the result.

The states shall not adopt or permit measures that may significantly damage the basic conditions for Saami culture, Saami livelihoods or society, unless consented to by the Saami parliament concerned.

Article 17

The rights of the Saami parliaments during preparation of other matters

The Saami parliaments shall have the right to be represented on public councils and committees when these deal with matters that concerns the interests of the Saami.

Matters concerning Saami interests shall be submitted to the Saami parliaments before a decision is made by a public authority.

The states shall investigate the need for such representation and prior opinions from the Saami parliaments. This must take place sufficiently early to enable the Saami parliaments to influence the proceedings and the outcome.

The Saami parliaments shall themselves decide when they wish to be represented

or submit prior opinions during such preparation of matters.

Article 18

The relationship to national assemblies

The national assemblies of the states or their committees or other bodies shall, upon request, receive representatives of the Saami parliaments in order to enable them to report on matters of importance to the Saami.

The Saami parliaments shall be given the opportunity to be heard during the consideration by national assemblies of matters that particularly concern the Saami people.

The national assemblies of the individual states shall issue further regulations concerning which matters this applies to and concerning the procedure to be followed.

Article 19

The Saami and international representation

The Saami parliaments shall represent the Saami in intergovernmental matters. The states shall promote Saami representation in international institutions and Saami participation in international meetings.

Article 20

Joint Saami organizations

The Saami parliaments may form joint organizations. In consultation with the Saami parliaments, the states shall strive to transfer public authority to such joint organizations as needed.

Article 21

Other Saami associations

The states shall respect and when necessary consult Saami villages (samebyar), siidas, reindeer herders' communities (renbeteslag), the village assemblies of the Skolt Saami (*byastämma*) and other competent Saami organizations or local Saami representatives.

Article 22

A Saami region

The states shall actively seek to identify and develop the area within which the Saami people can manage its particular rights pursuant to this Convention and national legislation.

Chapter III

Saami language and culture

Article 23

Saami language rights

The Saami shall have the right to use, develop and pass on to future that knowledge of the Saami language is also disseminated to Saami persons with little or no command of this language.

The Saami shall have the right to decide and retain their personal names and geographical names, as well as to have these publicly acknowledged.

Article 24

The states' responsibility for the Saami language

The states shall enable the Saami to preserve, develop and disseminate the Saami language. To meet this end, states shall ensure that the Saami alphabet can be used effectively.

It shall be possible to use the Saami language effectively in courts of law and in relation to public authorities in the Saami areas. The same shall also apply outside these areas in disputes and cases first dealt with in the Saami areas or which in any other manner have a particular association with these areas.

The states shall promote the publication of literature in the Saami language.

The provisions of this article shall also apply to the less prevalent Saami dialects.

Article 25

Saami media

The states shall create conditions for an independent Saami media policy which enables the Saami media to control its own development and to provide the Saami population with rich and multi-faced information and opinions in matters of general interest.

The states shall ensure that programmes in the Saami language can be broadcast on radio and TV, and shall promote the publication of newspapers in this language. In cooperation with the Saami parliaments, the states shall also promote cooperation across national borders between media institutions that provide programmes or articles in the Saami language.

The provision of the second paragraph concerning the Saami language shall also to a reasonable extent apply to the less prevalent Saami dialects.

Article 26

Saami education

The Saami population residing in the Saami areas shall have access to education both in and through the medium of the Saami language. The education and study financing system shall be adapted to their background. Such education shall enable attendance of further education at all levels while at the same time meet the needs of Saami individuals to continuously be active within the traditional Saami livelihoods. The study financing system shall be arranged in such a way as to enable higher education through the medium of the Saami language.

Saami children and adolescents outside the Saami areas shall have access to education in the Saami language, and also through the medium of the Saami language to the extent that may be deemed reasonable in the area concerned. The education shall as far as possible be adapted to their background.

The national curricula shall be prepared in cooperation with the Saami parliaments and be adapted to the cultural backgrounds and needs of Saami children and adolescents.

Article 27

Research

The states shall, in cooperation with the Saami parliaments, create good conditions for research based on the knowledge needs of the Saami society, and promote recruitment of Saami researchers. In planning such research, regard shall be paid to the linguistic and cultural conditions in the Saami society.

The states shall, in consultation with the Saami parliaments, promote cooperation between Saami and other research institutions in the various countries and across national borders, and strengthen research institutions with a primary responsibility for such research referred to in the first paragraph.

Research concerning Saami matters shall be adapted to such ethical rules that the Saami's status as an indigenous people requires.

Article 28

Education and information about the Saami

The Saami people's culture and society shall be appropriately reflected in education outside the Saami society. Such education shall particularly aim to promote knowledge of the status of the Saami as the country's indigenous people. The states shall, in cooperation with the Saami parliaments, offer education about the Saami culture and society to persons who are going to work in the Saami areas.

The states shall, in cooperation with the Saami parliaments, provide the general public with information about the Saami culture and society.

Article 29

Health and social services

The states shall, in cooperation with the Saami parliaments, ensure that health and social services in the Saami settlement areas are organized in such a way that the Saami population in these areas are ensured health and social services adapted to their linguistic and cultural background.

Also health and social services outside the Saami settlement areas shall pay regard to the linguistic and cultural background of Saami patients and clients.

Article 30

Saami children and adolescents

Saami children and adolescents have the right to practise their culture and to preserve and develop their Saami identity.

Article 31

Traditional knowledge and cultural expressions

The states shall respect the right of the Saami people to manage its traditional knowledge and its traditional cultural expressions while striving to ensure that the Saami are able to preserve, develop and pass these on to future generations.

When Saami culture is applied commercially by persons other than Saami persons, the states shall make efforts to ensure that the Saami people gains influence over such activities and a reasonable share of the financial revenues. The Saami

culture shall be protected against the use of cultural expressions that in a misleading manner give the impression of having a Saami origin.

The states shall make efforts to ensure that regard is paid to Saami traditional knowledge in decisions concerning Saami matters.

Article 32

Saami cultural heritage

Saami cultural heritage shall be protected by law and shall be cared for by the country's Saami parliament or by cultural institutions in cooperation with the Saami parliament.

The states shall implement measures for cooperation across national borders on documentation, protection and care of Saami cultural heritage.

The states shall make efforts to ensure that Saami cultural heritage that has been removed from the Saami areas and that is of particular interest to the Saami community is entrusted to suitable museums or cultural institutions as further agreed with the countries' Saami parliaments.

Article 33

The cultural basis

The responsibilities of the states in matters concerning the Saami culture shall include the material cultural basis in such a way that the Saami are provided with the necessary commercial and economic conditions to secure and develop their culture.

Chapter IV

Saami right to land and water

Article 34

Traditional use of land and water

Protracted traditional use of land or water areas constitutes the basis for individual or collective ownership right to these areas for the Saami in accordance with national or international norms concerning protracted usage.

If the Saami, without being deemed to be the owners, occupy and have traditionally used certain land or water areas for reindeer husbandry, hunting, fishing or in other ways, they shall have the right to continue to occupy and use these areas to the same extent as before. If these areas are used by the Saami in association with other users, the exercise of their rights by the Saami and the other users shall be subject to due regard to each other and to the nature of the competing rights.

Particular regard in this connection shall be paid to the interests of reindeer-herding Saami. The fact that the Saami use of these areas is limited to the right of continued use to the same extent as before shall not prevent the forms of use from being adapted as necessary to technical and economic developments.

Assessment of whether traditional use exists pursuant to this provision shall be made on the basis of what constitutes traditional Saami use of land and water and bear in mind that Saami land and water usage often does not leave permanent traces in the environment.

The provisions of this article shall not be construed as to imply any limitation in

the right to restitution of property that the Saami might have under national or international law.

Article 35

Protection of Saami rights to land and water

The states shall take adequate measures for effective protection of Saami rights pursuant to article 34. To that end, the states shall particularly identify the land and water areas that the Saami traditionally use.

Appropriate procedures for examination of questions concerning Saami rights to land and water shall be available under national law. In particular, the Saami shall have access to such financial support that is necessary for them to be able to have their rights to land and water tried through legal proceedings.

Article 36

Utilization of natural resources

The rights of the Saami to natural resources within such land or water areas that fall within the scope of Article 34 shall be afforded particular protection. In this connection, regard shall be paid to the fact that continuous access to such natural resources may be a prerequisite for the preservation of traditional Saami knowledge and cultural expressions.

Before public authorities, based on law, grant a permit for prospecting or extraction of minerals or other sub-surface resources, or make decisions concerning utilization of other natural resources within such land or water areas that are owned or used by the Saami, negotiations shall be held with the affected Saami, as well as with the Saami parliament, when the matter is such that it falls within Article 16.

Permit for prospecting or extraction of natural resources shall not be granted if the activity would make it impossible or substantially more difficult for the Saami to continue to utilize the areas concerned, and this utilization is essential to the Saami culture, unless so consented by the Saami parliament and the affected Saami.

The above provisions of this article also apply to other forms of natural resource utilization and to other forms of intervention in the nature in such geographical areas that fall under Article 34, including activities such as forest logging, hydroelectric and wind

power plants, construction of roads and recreational housing and military exercise activities and permanent exercise ranges.

Article 37

Compensation and share of profits

The affected Saami shall have the right to compensation for all damage inflicted through activities referred to in Article 36, paragraphs two and four. If national law obliges persons granted permit to extract natural resources to pay a fee or share of the profit from such activities, to the landowner, the permit holder shall be similarly obliged in relation to the Saami that have traditionally used and continue to use the area concerned.

The provisions of this article shall not be construed as to imply any limitation in the right to a share of the profit from extraction of natural resources that may follow under international law.

Article 38

Fjords and coastal seas

The provisions of Articles 34–37 concerning rights to water areas and use of water areas shall apply correspondingly to Saami fishing and other use of fjords and coastal seas.

In connection with the allocation of catch quotas for fish and other marine resources, as well as when otherwise regulation such resources, due regard shall be paid to Saami use of these resources and its importance to local Saami communities. This shall apply even though this use has been reduced or has ceased due to the fact that catch quotas have not been granted or owing to other regulations of the fisheries or other exploitation of resources in these areas. The same shall apply if the use is reduced or has ceased owing to a reduction of marine resources in these areas.

Article 39

Land and resource management

In addition to the ownership or usage rights that the Saami enjoy, the Saami parliaments shall have the right of co-determination in the public management of the areas referred to in Articles 34 and 38, pursuant to Article 16.

Article 40

Environmental protection and environmental management

The states are in cooperation with the Saami parliaments, obliged to actively protect the environment in order to ensure sustainable development of the Saami land and water areas referred to in Articles 34 and 38.

Pursuant to Article 16, the Saami parliaments shall have the right of co-determination in the environmental management affecting these areas.

Chapter V

Saami livelihoods

Article 41

Protection of Saami livelihoods

Saami livelihoods and Saami use of natural resources shall enjoy special protection by means of legal or economic measures to the extent that they constitute an important fundament for the Saami culture.

Saami livelihoods and Saami use of natural resources are such activities that are essential for the maintenance and development of the local Saami communities.

Article 42

Reindeer husbandry as a Saami livelihood

Reindeer husbandry, as a particular and traditional Saami livelihood and a form of culture, is based on custom and shall enjoy special legal protection.

To that end, Norway and Sweden shall maintain and develop reindeer husbandry as a sole right of the Saami in the Saami reindeer grazing areas.

Acknowledging Protocol No. 3 of its Affiliation Agreement with the European Union concerning the Saami as an indigenous people, Finland undertakes to strengthen the position of Saami reindeer husbandry.

Article 43

Reindeer husbandry across national borders

The right of the Saami to reindeer grazing across national borders is based on custom.

If agreements have been concluded between Saami villages (samebyar), siidas or reindeer grazing communities (renbeteslag) concerning the right to reindeer grazing across national borders, these agreements shall prevail. In the event of dispute concerning the interpretation or application of such an agreement, a party shall have the opportunity to bring the dispute before an arbitration committee for decision.

Regarding the composition of such an arbitration committee and its rules of procedure, the regulation jointly decided by the three Saami parliaments shall apply. A party who is dissatisfied with the arbitration committee's decision of the dispute shall have the right to file a suit on the matter in a court of law in the country on which territory the grazing area is situated.

In the absence of an applicable agreement between Saami villages (samebyar), siidas or reindeer grazing communities (renbeteslag), if a valid bilateral treaty regarding reindeer grazing exists, such a treaty shall apply. Notwithstanding any such treaty, shall a person asserting that he or she has a reindeer grazing right based on custom that goes beyond what follows from the bilateral treaty, have the opportunity to have his or her claim tried before a court of law in the country on which territory the grazing area is situated.

Chapter VI

Implementation and development of the Convention

Article 44

Cooperation Council of Saami ministers and presidents of Saami Parliaments

The ministers in Finland, Norway and Sweden responsible for Saami affairs

and the presidents of Saami Parliaments from each of these countries shall convene regularly.

The said cooperation shall promote the objectives of this Convention pursuant to Article 1. The meetings shall consider relevant Saami matters of common interest.

Article 45

Convention committee

A Nordic Saami Convention Committee shall be established to monitor the implementation of this Convention. The committee shall have six members serving in their independent capacity. Each of the three states and each of the three Saami parliaments appoint one member each. Members shall be appointed for a period of five years.

The committee shall submit reports to the governments of the three countries and to the three Saami parliaments. It may submit proposals aimed at strengthening the objective of this Convention to the governments of the three countries and to the three Saami parliaments. The committee may also deliver opinions in response to questions from individuals and groups.

Article 46

National implementation

In order to ensure as uniform an application of this Convention as possible, the states shall make the provisions of the Convention directly applicable as national law.

Article 47

Economic commitments

The states shall provide the financial resources necessary to implement the provisions of this Convention. The joint expenses of the three countries shall be divided between them in relation to the Saami population in each country.

In addition to situations referred to in paragraph 2 of Article 35, it shall be possible for the Saami to receive the necessary financial assistance to bring important questions of principle concerning the rights contained in this Convention before a court of law.

Chapter VII

Final provisions

Article 48

The approval of the Saami parliaments

After being signed, this Convention shall be submitted to the three Saami parliaments for approval.

Article 49

Ratification

This Convention shall be subject to ratification. Ratification may not take place until the three Saami parliaments have given their approval pursuant to Article 48.

Article 50

Entry into force

The Convention shall enter into force thirty days after the date that the instruments of ratification are deposited with the Norwegian Ministry of Foreign Affairs.

The Norwegian Ministry of Foreign Affairs shall notify Finland, Sweden and the three Saami parliaments of the deposit of the instruments of ratification and of the date of entry into force of the Convention.

The original of this Convention shall be deposited with the Norwegian Ministry of Foreign Affairs, which shall provide authenticated copies to Finland, Sweden and the three Saami parliaments.

Article 51

Amendments to the Convention

Amendments to this Convention shall be made in cooperation with the three Saami parliaments, and with respect for the provision in Article 48.

An amendment to the Convention enters into force thirty days after the date that the parties to the Convention notify the Norwegian Ministry of Foreign Affairs that the amendments have been approved by them.

In witness whereof the representatives of the parties to the Convention have signed the present Convention.

Which took place at on 20.... in a single copy in the Finnish, Norwegian, Swedish and Saami languages, all texts being equally authentic.

Protocolo nº 2**sobre las Islas Åland**

Teniendo en cuenta el estatuto especial de que gozan las Islas Åland con arreglo al derecho internacional, los Tratados en los que se basa la Unión Europea se aplicarán a las Islas Åland con las siguientes excepciones:

Artículo 1

Las disposiciones del Tratado CE se entenderán sin perjuicio de las disposiciones en vigor el 1 de enero de 1994 en las Islas Åland sobre:

- las restricciones, con carácter no discriminatorio, que recaen sobre el derecho de las personas físicas que no tengan «hembygdsrätt/kotiseutu oikeus» (vecindad civil) de las Islas Åland, y sobre las personas jurídicas de adquirir y poseer bienes inmuebles en las Islas Åland sin permiso de las autoridades competentes de las Islas Åland;
- las restricciones, con carácter no discriminatorio, al derecho de establecimiento y al derecho de prestación de servicios por personas físicas que no tengan «hembygdsrätt/kotiseutu oikeus» (vecindad civil) de las Islas Åland o por personas jurídicas sin permiso de las autoridades competentes de las Islas Åland.

Artículo 2

- a) El territorio de las Islas Åland — considerado como territorio tercero con arreglo al tercer guión del apartado 1 del artículo 3 de la Directiva 77/388/CEE del Consejo, y posteriores modificaciones, y considerado

como territorio nacional excluido del ámbito de aplicación de las directivas relativas a la armonización de los impuestos especiales tal como se define en el artículo 2 de la Directiva 92/12/CEE del Consejo — queda excluido de la aplicación territorial de las disposiciones comunitarias en materia de armonización de las legislaciones de los Estados miembros relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios, a los impuestos especiales y a otras formas de fiscalidad indirecta. La presente exención no tendrá efectos en los recursos propios de la Comunidad.

El presente apartado no se aplicará a las disposiciones de la Directiva 69/335/CEE del Consejo, y posteriores modificaciones, relativa a los impuestos indirectos que gravan la concentración de capitales.

- b) El objetivo de la presente excepción es mantener una economía local viable en las Islas Åland y no tendrá repercusiones negativas en los intereses de la Unión ni en sus políticas comunes. Si la Comisión considera que lo dispuesto en el apartado a) no está ya justificado, especialmente en lo que se refiere a la competencia leal o a los recursos propios, presentará las propuestas adecuadas al Consejo, que actuará con arreglo a los artículos pertinentes del Tratado CE.

Artículo 3

La República de Finlandia garantizará que se aplique idéntico trato a todas las personas físicas y jurídicas de los Estados miembros en las Islas Åland.

Protocolo nº 3**sobre el pueblo sami****LAS ALTAS PARTES CONTRATANTES,**

RECONOCIENDO las obligaciones y compromisos de Noruega, Suecia y Finlandia con respecto al pueblo sami con arreglo al Derecho nacional e internacional,

OBSERVANDO, en particular, que Noruega, Suecia y Finlandia se han comprometido a preservar y desarrollar los medios de subsistencia, la lengua, la cultura y el modo de vida del pueblo sami,

CONSIDERANDO que la cultura y medios de subsistencia tradicionales de los sami dependen de actividades económicas del sector primario, tales como el pastoreo de renos en las zonas tradicionales de asentamientos sami,

HAN CONVENIDO en las siguientes disposiciones:

Artículo 1

No obstante lo dispuesto en el Tratado CE, podrán concederse al pueblo sami derechos exclusivos de cría de renos en las zonas tradicionalmente habitadas por el pueblo sami.

Artículo 2

El presente Protocolo podrá ampliarse para tener en cuenta cualquier evolución posterior de los derechos exclusivos de los sami relacionados con sus medios de subsistencia tradicionales. El Consejo, por unanimidad y a propuesta de la Comisión, y después de haber consultado al Parlamento Europeo y al Comité de las Regiones, podrá adoptar las modificaciones del Protocolo que sean necesarias.

Protocolo nº 4

sobre el sector del petróleo en Noruega

LAS ALTAS PARTES CONTRATANTES,

RECONOCIENDO la importante repercusión que tiene el sector del petróleo en la economía de Noruega y en el desarrollo de su sociedad,

HAN CONVENIDO en las disposiciones siguientes:

TOMAN NOTA de que el Tratado CE de ninguna manera perjudica las normas de los Estados miembros que rigen el sistema de propiedad;

RECUERDAN que los Estados miembros tienen soberanía y derechos soberanos sobre los recursos del petróleo;

RECONOCEN a tal efecto que los Estados miembros tienen:

- a) derecho a participación estatal en actividades relacionadas con el petróleo y a encargar a una entidad jurídica que gestione esa participación;
- b) derechos exclusivos de gestión de los recursos, entre otros los de actividades de exploración y explotación, optimización del desarrollo y de la producción y el ritmo al que los recursos del petróleo deban ser consumidos o explotados de otra manera;
- c) derechos exclusivos a imponer y recaudar impuestos, tasas u otros derechos financieros pagaderos en razón de las mencionadas exploración y explotación;

HACEN HINCAPIÉ, por último, en que el ejercicio de tales derechos por parte de los Estados miembros debe estar de acuerdo con los Tratados y demás disposiciones del Derecho comunitario.
