

# LA AUTONOMÍA EN FINLANDIA: LA AUTONOMÍA TERRITORIAL DE LAS ISLAS ÅLAND Y LA AUTONOMÍA CULTURAL DEL PUEBLO INDÍGENA SAAMI

**Lauri Hannikainen**

Profesor emérito de Derecho Internacional, Universidad de Helsinki

SUMARIO: 1. Introducción. – 2. Åland. – 2.1. La evolución histórica del Estatuto de autonomía de Åland. – 2.2. ¿Qué debe proporcionar la autonomía territorial a los ålandeses? – 2.3. Aspectos especialmente relevantes de la autonomía de Åland. – (1) El Estatuto de autonomía de Åland en el sistema jurídico finés. – (2) Órganos relevantes. – (3) Distribución de competencias. – (4) Control estatal de las nuevas leyes de Åland y solución de conflictos de competencias. – (5) Cooperación entre Åland y las instituciones del Estado central. – (6) Åland y los impuestos. – (7) Åland y los asuntos internacionales. – (8) El derecho de vecindad. – (9) El predominio del idioma sueco. – 2.4. Observaciones conclusivas. – 3. Los saami. – 3.1. El Parlamento saami, sus competencias y funciones. – 3.2. El estatuto de la lengua saami. – 3.3. El problema de los derechos sobre la tierra. – 3.4. Observaciones conclusivas. – 4. Propuesta de un sistema de supervisión internacional de fórmulas autonómicas. – *Resumen – Resum – Abstract.*

---

*Artículo recibido el 02/04/12; aceptado el 11/06/12.*

(N. del T.) El artículo original, titulado "Autonomy in Finland: The Territorial Autonomy of the Åland Islands and the Cultural Autonomy of the Indigenous Saami People", se publicó en el *Baltic Yearbook of International Law*, vol 2 (2002), p. 175-197. El autor lo ha sometido a una profunda revisión y actualización para su traducción española de 2012. Traducción de Carlos Ruiz Miguel.

## 1. Introducción

Este artículo trata acerca de dos fórmulas especiales de autonomía para la protección de las minorías en Finlandia; una que ha funcionado bien, esto es, la autonomía territorial de Åland,<sup>1</sup> y otra que, pese a sus deficiencias, puede llevar con su futuro desarrollo a una fórmula estable de autonomía, esto es, la autonomía cultural saami. Como muchos otros países, Finlandia tiene un sistema de autonomía municipal. Sin embargo, este trabajo no trata sobre los sistemas de autonomía generales para el país, sino sobre fórmulas de autonomía especiales.

Hay varias razones a favor de la estabilidad de una fórmula de autonomía, que pueden ser de tipo político, económico, geográfico y legal. Muchas razones pueden ser características solo de una determinada fórmula de autonomía, pero otras tienen un carácter más "objetivo" y pueden ser de ayuda al establecer nuevas fórmulas de autonomía. La autonomía "olandesa" es una mezcla de factores "subjetivos" y "objetivos" y no debería, en conjunto, ser tomada como modelo sino solo como un ejemplo que vale la pena. Tampoco la autonomía de saami debería ser ofrecida como modelo, pues sus objetivos son muy modestos. Este artículo trata de identificar las características objetivas y positivas de las dos fórmulas de autonomías finesas: ¿pueden servir de modelo en todo o en parte?

Al final de este artículo se plantea la cuestión de cómo la comunidad internacional puede contribuir a la estabilidad y al éxito de fórmulas autonómicas existentes y recientemente creadas. Fórmulas especiales de autonomía son, a menudo, el resultado del arreglo de una disputa o conflicto; su estabilidad y éxito puede ser mejorado con el apoyo de organizaciones internacionales. Es sorprendente que la comunidad internacional haya sido bastante inactiva en este asunto.

## 2. Åland

### 2.1. La evolución histórica del Estatuto de autonomía de Åland

El archipiélago de las islas Åland se halla al norte del mar Báltico, a la entrada del golfo de Botnia entre Finlandia y Suecia. Un 95% de su población de 26.000 personas es sueco-hablante. La minoría fino-parlante es de un 4%.

Finlandia y Åland fueron parte de Suecia hasta 1809, momento en que Rusia las incorporó bajo su soberanía. Åland se convirtió en parte del Gran Ducado autónomo de Finlandia bajo los zares rusos. Después de que Finlandia se separara de Rusia a finales de 1917, se suscitó la cuestión de cuál sería el destino de Åland. Se produjo una disputa entre Suecia y la recién independizada Finlandia acerca del estatus de esas islas. Los ålandeses dejaron claro que querían que su región fuera parte de Suecia. Los dos estados acordaron someter su disputa al Consejo de la Sociedad de Naciones (SdN). El Consejo, en 1921, reconoció la soberanía de Finlandia sobre Åland y dejó de lado las pretensiones ålandesas y suecas sobre la libre determinación, favoreciendo la autonomía territorial. Anticipándose al criterio del Consejo, en 1920 Finlandia ya había aprobado una ley de autonomía, la Ley de Autonomía de Åland.

Con la coordinación del Consejo de la SdN, se llegó a un acuerdo entre Finlandia y Suecia sobre la fórmula de la autonomía territorial de Åland. Ciertas garantías fueron acordadas para asegurar la autonomía y Finlandia incorporó tales garantías a su ordenamiento interno en la Ley de Garantías para Åland en 1922. La lengua sueca fue declarada la única lengua oficial de Åland. El Consejo de la SdN se convirtió en el supervisor internacional de las garantías proporcionadas por Finlandia.

De esta forma, la fórmula de autonomía se impuso a los ålandeses. No fue un modelo bienvenido, pero el Consejo buscó establecer un sistema que fuera satisfactorio para los dos Estados afectados.

Con la disolución de la Sociedad de Naciones en 1946, se desvaneció el sistema de supervisión internacional porque las Naciones Unidas no sucedieron a la SdN como supervisor del sistema de protección de minorías de la SdN, que colapsó. Finlandia, sin embargo, mantuvo la autonomía de Åland e incluso la mejoró aprobando la Ley de Autonomía ålandesa de 1951, y posteriormente, una tercera Ley de Autonomía en 1991.

En una fecha tan temprana como 1856, el archipiélago de Åland ya fue desmilitarizado. Después de la Primera Guerra Mundial, el Convenio de 1921 sobre Desmilitarización y Neutralización de las islas Åland fue concertado entre diez Estados interesados. El Convenio aún continúa en vigor: Åland sigue siendo neutral y estando desmilitarizada.

Finlandia se convirtió en Estado miembro de la Unión Europea en 1995. Åland decidió sumarse a la membresía de Finlandia.

## **2.2. ¿Qué debe proporcionar la autonomía territorial a los ålandeses?**

La autonomía de Åland debe proporcionar a los ålandeses una autodeterminación interna sustantiva, esto es, decidir sus propios asuntos internos. Debería incluir el derecho de la población sueco-parlante para preservar y desarrollar su propia cultura e idioma. Para Åland, el actual sistema debe proporcionar garantías para la preservación del carácter sueco-ålandés de las islas. Igualmente, el alcance de los poderes decisorios de Åland se ha demostrado que han acreditado esa "sustantividad", que se ha ido ensanchando en el curso de estos ochenta años de autonomía ålandesa.

Como las demás autonomías territoriales en general, la autonomía de Åland no es una autonomía de un grupo étnico. Sin embargo, desde el momento en que la población sueco-parlante forma la inmensa mayoría de la región, el sistema autonómico sirve fundamentalmente a sus intereses.

## **2.3. Aspectos especialmente relevantes de la autonomía de Åland**

Este epígrafe comienza (1) examinando el Estatuto de autonomía de Åland en el sistema legal finlandés. Continúa después con un subepígrafe (2) sobre los órganos relevantes ålandeses y un subepígrafe (3) sobre la distribución de competencias entre Åland y el Estado. Esta sección continúa con un subepígrafe (4) sobre el control estatal de las leyes ålandesas y el arreglo de conflictos entre el Estado y Åland. Estos cuatro subepígrafes, en consecuencia, tratan sobre la salvaguardia de los derechos de autonomía de Åland en el sistema de Finlandia. El siguiente subepígrafe (5) trata sobre la cooperación entre Åland y los

órganos del Estado central. Hay también dos breves subepígrafes sobre las relaciones internacionales de Åland (7) y sobre la posición de Åland en materia de tributos (6). El siguiente subepígrafe (8) trata sobre las garantías para la preservación del carácter sueco-ålandés del territorio, esto es, sobre el derecho a la vecindad (“ciudadanía regional”). Este derecho a la vecindad contiene elementos que tienen importantes consecuencias para proteger el carácter sueco-ålandés del territorio. Aún más importante es el sistema que asegura el carácter monolingüe sueco-parlante de la sociedad ålandesa. Este sistema monolingüe se describe en el subepígrafe (9), pero este autor quiere subrayar que esto no constituye un modelo para otras autonomías sino que lo incluye en esta contribución para ofrecer una visión suficientemente comprensiva de la autonomía ålandesa. Esta parte finaliza con una observación conclusiva (10).

### **(1) *El Estatuto de autonomía de Åland en el sistema jurídico finés***

Como entidad soberana, el Estado tiene la última palabra en sus relaciones con las entidades autónomas. Por eso, resulta de la mayor relevancia para una entidad autónoma que su régimen jurídico esté codificado en detalle en instrumentos legales y en que haya un sistema equitativo para el arreglo de las disputas entre el Estado y la entidad autónoma. En este sentido, la autonomía ålandesa puede ofrecer un modelo valioso y no solo un ejemplo interesante.

La Constitución de Finlandia de 1999 (Ley nº 731/1999; Sección 120) estipula brevemente que las islas Åland tienen autonomía de acuerdo con lo que está específicamente establecido en la Ley de Autonomía de Åland.<sup>2</sup> La Ley de Autonomía tiene un rango excepcionalmente elevado, aunque no se considera una “ley constitucional”. La Ley de Autonomía proporciona determinadas competencias legislativas y administrativas a los órganos rectores de la región de Åland. La ley contiene, entre otras cosas, disposiciones básicas sobre

---

2. La Ley de Autonomía nº 1144/1991 fue adoptada el 16 de agosto de 1991. Entró en vigor a comienzos de 1993. El texto, en lenguas finesa y sueca, puede encontrarse en el Boletín Oficial de Finlandia (*Suomen säädöskokoelma / Finlands författningsamling*). Una versión inglesa puede consultarse en L. Hannikainen & F. Horn (eds.) *Autonomy and Demilitarisation in International Law: The Åland Islands in a Changing Europe* (Kluwer Law International, 1997), Anexo 3. Los otros anexos del libro contienen otros documentos relevantes sobre Åland.

la división de poderes entre el Estado y Åland y sobre la resolución de conflictos, las relaciones económicas entre ambos, la organización de los cuerpos administrativos y legislativos, y los derechos de los que poseen el derecho de vecindad, esto es, una especie de "ciudadanía" regional.

La Ley de Autonomía puede ser reformada o derogada solo mediante decisiones convergentes del Parlamento de Finlandia y de la Asamblea Legislativa de Åland. En el Parlamento de Finlandia la decisión debe adoptarse por una mayoría cualificada, que es la misma prevista para aprobar las reformas constitucionales. En la Asamblea Legislativa regional la decisión debe adoptarse por una mayoría de al menos dos tercios de los votos. En consecuencia, la protección legal de la autonomía es extraordinariamente fuerte. Los derechos otorgados a Åland no pueden ser retirados sin consentimiento de una mayoría cualificada de la Asamblea Legislativa regional. El único modo en el sistema legal finlandés de cambiar el estatus de Åland contra la voluntad de los ålandeses es derogar la actual Constitución aprobando una nueva Constitución.

## **(2) Órganos relevantes**

La **Asamblea Legislativa** representa al pueblo de Åland en asuntos relativos a la autonomía. La Asamblea tiene competencia para aprobar legislación y para aprobar el presupuesto anual. Los miembros (30) de la Asamblea Legislativa son elegidos en Åland en una elección regional, que se basa en los mismos principios establecidos para las elecciones parlamentarias nacionales de Finlandia. El sufragio activo y pasivo para la elección de la Asamblea Legislativa se basa en el derecho de vecindad, no en motivos étnicos o lingüísticos. La Asamblea Legislativa tiene competencias relativamente amplias, pero de entre las fórmulas de autonomía existentes en el mundo la autonomía ålandesa no es de las más amplias.

El **Gobierno ålandés** se forma de acuerdo con los principios democráticos y debe disfrutar de la confianza de la Asamblea Legislativa. La Administración de Åland está dirigida por el Gobierno y los órganos y funcionarios se subordinan al mismo. Mediante autorización de una ley de la Asamblea Legislativa, el Gobierno puede dictar decretos de Åland sobre la organización y actividades de la administración ålandesa, sobre la ejecución de las leyes o sobre materias que se hallen dentro de las competencias de Åland.

La representación oficial del Estado en Åland, **el gobernador de Åland**, debe ser nombrado por el presidente de Finlandia en cooperación con la Asamblea Legislativa. El presidente puede hacer ese nombramiento una vez que haya llegado a un acuerdo con el presidente de la Asamblea. Si no se alcanza un acuerdo, el presidente puede nombrar al gobernador de entre una lista de cinco candidatos propuestos por la Asamblea. Es significativo que el Estado no tenga la competencia exclusiva para nombrar a su representante oficial en Åland, pero Åland tiene un papel significativo en la selección del gobernador.

La **Delegación ålandesa** es un órgano conjunto del Estado y de Åland que tiene encomendada la tarea de solucionar y decidir determinados asuntos entre el Estado y Åland. Ambos, el gobierno de Finlandia y la Asamblea Legislativa de Åland, deben elegir a dos personas cada uno como miembros de esa Delegación. Su presidente es el gobernador de Åland u otra persona acordada entre el presidente finlandés y el presidente de la Asamblea Legislativa. La Delegación ålandesa, entre otras tareas, emite opiniones para el Gobierno nacional, sus ministerios, el Gobierno de Åland y los tribunales. La idea es que la Delegación solucione los conflictos potenciales entre el Estado y las autoridades ålandesas. Para que la Delegación pueda operar adecuadamente, tanto los miembros designados por el Estado como los que representan a Åland deben tener una actitud cooperativa.

### **(3) Distribución de competencias**

Uno de los elementos centrales de la autonomía de Åland es su potestad legislativa sobre ciertas materias. El sistema sigue el principio de enumeración: la Ley de Autonomía contiene, por un lado, una lista con las materias que son de competencia de Åland (Artículo 18) y, por otro, otra lista con las competencias del Estado (Artículo 28). Ambas listas son largas y muy detalladas.

Entre las materias que corresponden a la competencia legislativa de Åland según la Ley de Autonomía se encuentran estas:

- la organización y deberes de la Asamblea Legislativa;
- la bandera y el escudo de armas de Åland;
- la administración municipal;
- impuestos municipales, recargos sobre el impuesto de la renta y el impuesto sobre rentas extraordinarias;

- orden público y seguridad, servicio de bomberos y de protección civil;
- construcción y ordenación urbana;
- posesión y regulación de rentas, arrendamiento de tierras;
- protección de la naturaleza y del medio ambiente;
- protección de edificios y artefactos de valor cultural e histórico;
- servicio médico y sanitario, seguridad social;
- educación, cultura, deporte y trabajo juvenil; servicios de bibliotecas y museos;
- granjas y bosques, caza y pesca;
- servicio postal y derechos de radiodifusión por radio o cable en Åland;
- carreteras y canales, tráfico rodado, galerías comerciales;
- comercio (sometido a ciertas excepciones).

Esta lista está seguida de una cláusula general de acuerdo con la cual Åland tiene competencia legislativa en "otras materias consideradas dentro de la potestad legislativa de Åland de acuerdo con los principios subyacentes a esta ley". En otras palabras, el legislador se ha dado cuenta de que es imposible realizar un catálogo completo y anticiparse a todos los casos futuros.

De acuerdo con la lista antes citada, Åland tiene solo competencias limitadas para establecer impuestos y el poder judicial no recae dentro de la autonomía ålandesa. Por otro lado, la protección de la naturaleza y del medio ambiente, así como la radiodifusión, sí recaen dentro de la autonomía.

Entre las materias que son competencia legislativa del Estado, de acuerdo con la Ley de Autonomía, se hallan:

- la aprobación, enmienda y derogación de leyes constitucionales, así como excepciones a las leyes constitucionales;
- el derecho a residir en el territorio, a elegir un lugar de residencia y a circular libremente en el mismo;
- el ejercicio de las libertades de expresión, de asociación y de reunión;
- las relaciones internacionales (sometidas a ciertas cláusulas relativas a los tratados internacionales) y el comercio exterior;
- la defensa;
- el derecho de familia y sucesiones;
- el derecho de sociedades y registro mercantil;

- contratación de seguros;
- la conclusión y registro de fincas de propiedad inmobiliaria y los deberes asociados;
- rutas marítimas para buques mercantes;
- energía nuclear (sin embargo, el consentimiento de Åland es necesario para la construcción, posesión y operación de una central nuclear y el tratamiento y almacenamiento en Åland de los materiales relacionados con esta actividad);
- el derecho del trabajo (con algunas excepciones);
- el derecho penal (con la excepción de que la Asamblea Legislativa de Åland tiene competencia para establecer penas en materias correspondientes a la competencia de Åland);
- privación administrativa de la libertad personal;
- procesos judiciales, organización judicial;
- Código eclesiástico y otras leyes relativas a las confesiones religiosas;
- ciudadanía, legislación de extranjería, pasaportes;
- municiones y armas de fuego;
- defensa civil (con algunas excepciones), fuerzas armadas y guardacostas;
- impuestos y tasas (con la excepción del impuesto municipal y algunos otros);
- emisión de papel moneda.

El catálogo de materias correspondientes a la competencia del Estado está complementado por una cláusula general, con la cual el Estado tiene competencia en otras materias que deben ser consideradas incluidas en la competencia del Estado de acuerdo con los principios subyacentes a la Ley de Autonomía.

La distribución de competencias legislativas entre el Estado y Åland es exclusiva en principio, en el sentido de que el Derecho estatal no está en vigor en Åland si Åland tiene competencias legislativas en la materia. En ese caso, el Derecho estatal ni siquiera entra en vigor de forma supletoria. Si la Asamblea Legislativa de Åland no ha aprobado una determinada ley en un determinado ámbito de su competencia, no hay ninguna ley aplicable y el Derecho estatal no puede ser aplicado en cuanto a tal. Tampoco puede el Estado comprometerse por sí mismo a una obligación internacional que pueda interferir con la autonomía de Åland sin el consentimiento de las autoridades ålandesas. Si rechazan otorgar ese consentimiento, Finlandia puede o bien

realizar una reserva relativa a Åland o abstenerse de asumir la citada obligación internacional.

Jerárquicamente, una ley de Åland no está subordinada a una ley ordinaria del Parlamento nacional. Solo la Constitución y la Ley de Autonomía son superiores a una ley de Åland. La cuestión de si una cierta materia pertenece a la competencia del Estado o de Åland debe solucionarse interpretando la Ley de Autonomía, interpretación estrictamente jurídica. Los modos de determinar si Åland tiene competencia sobre una materia dada pueden ser bien llevar el asunto a sede judicial, o bien aprobando una ley la Asamblea Legislativa de Åland. En el primer caso, el Tribunal Supremo examina el asunto, y en el segundo, lo examinan el Tribunal Supremo y el presidente de la República.

El Poder ejecutivo normalmente corresponde a quien tiene el poder legislativo, es decir, en las materias en las que Åland tiene competencia legislativa, también la tiene ejecutiva. Y viceversa, el Estado tiene competencia ejecutiva en el marco de su potestad legislativa. Tomando en consideración el escaso tamaño de la población ålandesa y de su administración, la distribución de competencias ejecutivas descritas sería inflexible si no permitiera excepciones. De este modo, las competencias ejecutivas pueden ser transferidas de las autoridades ålandesas a las estatales y viceversa. El medio para efectuar esta transferencia es un denominado "decreto consensual", es decir, un decreto presidencial emitido de acuerdo con el gobierno de Åland. En otras palabras, una precondition para la transferencia de competencias es que haya mutuo acuerdo entre el Gobierno de Finlandia y el Gobierno de Åland. Las competencias legislativas también pueden ser transferidas mediante un "decreto consensual". La única forma de limitar las competencias legislativas de Åland es reformar la Ley de Autonomía.

Cuando Åland decidió sumarse a Finlandia en su adhesión a la Unión Europea, entregó (como Finlandia) una parte de sus competencias autonómicas a la Unión.

De los 200 escaños con los que cuenta el Parlamento de Finlandia, uno está reservado para la autónoma Åland. Esto no es de ningún modo un privilegio, puesto que la población de Åland suma aproximadamente el 1/200 del total de la población finlandesa.

#### **(4) Control estatal de las nuevas leyes de Åland y solución de conflictos de competencias**

Cuando una nueva ley o reforma de una ley de Åland ha sido aprobada por la Asamblea Legislativa de Åland debe ser enviada al Ministerio de Justicia y a la Delegación ålandesa. En asuntos legislativos, la Delegación emite su opinión sobre la cuestión de los límites entre las competencias legislativas. En otras palabras, la Delegación examina las leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa. Las opiniones de la Delegación ålandesa están basadas en criterios jurídicos, no políticos.

Después de haber recibido el dictamen de la Delegación ålandesa, el Ministerio de Justicia presenta la ley al presidente de la República, que es quien debe conformar su entrada en vigor con su firma.

La división de los poderes legislativos y ejecutivos entre el Estado y Åland naturalmente causa problemas en la práctica. Los problemas pueden ser, en primer lugar, de naturaleza estrictamente legal, causados por la dificultad para el legislador de manifestar una clara división de poderes. Pero también, en segundo lugar, los problemas pueden surgir más o menos por causa de opiniones más o menos políticas, acerca de los límites de la autonomía, o cuando aparecen nuevas cuestiones, no previstas por el legislador. Sin embargo, es de gran importancia advertir que cualquier tipo de desacuerdo sobre la división de poderes debe ser resuelto por medios jurídicos. La división de poderes siempre deriva de la Ley de Autonomía y las situaciones poco claras deben resolverse mediante la interpretación de esa ley. La última palabra en estas materias corresponde al Tribunal Supremo, no al Gobierno finés.

En la práctica, los problemas relativos a la división de poderes son usualmente resueltos mediante consultas más o menos informales entre las respectivas autoridades. Si hay desacuerdo la Delegación ålandesa debe emitir su dictamen previa solicitud del mismo. Si la opinión de la Delegación es que la Asamblea Legislativa ha excedido sus competencias legislativas, el Ministerio de Justicia debe siempre pedir la opinión del Tribunal Supremo. Ambas opiniones, la de la Delegación y la del Tribunal Supremo, constituirán la base de la decisión final, que corresponde al presidente de la República.

El presidente tiene derecho de veto sobre las leyes ålandesas, si considera que (1) la Asamblea Legislativa ha sobrepasado sus competencias o (2) la ley es relativa a la seguridad interior o exterior del Estado. El presidente está obligado a obtener la opinión del Tribunal

Supremo antes de usar su veto para anular una ley. Las opiniones del Tribunal Supremo, en la práctica, solo se solicitan cuando previamente la Delegación ålandesa ha opinado que la Asamblea Legislativa se ha excedido de su competencia legislativa o si la ley en cuestión afecta a nuevas áreas y resulta cuestión objeto de interpretación si esa materia es competencia del Estado o de Åland. El presidente puede también vetar solo una parte de la ley, o un solo artículo, de forma que el resto de la ley pueda entrar en vigor. En teoría, el presidente no está vinculado por la opinión del Tribunal Supremo, pero en la práctica casi siempre la sigue.

De acuerdo con las previsiones antes mencionadas, la decisión del presidente se basa estrictamente en motivos jurídicos y no en la discreción política. La cuestión de la seguridad interior o exterior rara vez ha surgido. En la práctica, el presidente ha usado su derecho de veto cinco veces al año como media.

Si alguien opina que algún órgano o responsable del Estado ha violado la autonomía de Åland o que algún órgano ålandés ha aplicado una ley ålandesa de forma demasiado extensiva (más allá de las competencias de Åland), la persona puede llevar el caso ante los tribunales u otras relevantes instancias nacionales. Las dos máximas instancias judiciales, el Tribunal Supremo y el Tribunal Administrativo Supremo, tienen la última palabra en esos asuntos, si así lo desean.

Desmilitarización y neutralización no entran en el ámbito de la autonomía de Åland. Las autoridades ålandesas, sin embargo, han adoptado la práctica de reaccionar ante el gobierno finlandés si sospechan que se infringen las normas relativas a la desmilitarización o neutralización. Los ålandeses han preservado celosamente la desmilitarización del archipiélago.

En relación a posibles dificultades, no se puede excluir que en el futuro la participación de Åland en la membresía de Finlandia en la UE pueda resultar desventajosa para la economía ålandesa. Sin embargo, la UE puede reconocer excepciones a favor de Åland o puede aceptar que Åland pueda autoexcluirse de la membresía de Finlandia en la UE. En todo caso, las dificultades económicas pueden incrementar el apoyo a la independencia de Åland.

Por lo que respecta al estatus desmilitarizado y neutralizado de Åland, si la situación estratégico-militar en el mar Báltico se convierte en tensa, podría llegarse a subvertir la desmilitarización y neutralización de estas islas.

### **(5) Cooperación entre Åland y las instituciones del Estado central**

Ciertos artículos de la Ley de Autonomía reclaman una cooperación entre el Estado y Åland.

Uno de los artículos estipula que antes de que el presidente o el Gobierno de Finlandia emita normas que sean de especial importancia para Åland, debe contarse con la opinión del Gobierno de Åland. La idea es que los preceptos especiales relativos a Åland debieran incluirse en la ley, cuando lo requieran las condiciones de Åland. Sin embargo, esas disposiciones especiales rara vez se incluyen en las leyes del Parlamento finés, aspecto a menudo lamentado por los políticos y responsables ålandeses.

De acuerdo con otro artículo, la Asamblea Legislativa puede presentar iniciativas sobre asuntos que correspondan a la competencia legislativa del Estado. Tales iniciativas deben ser presentadas por el Gobierno finlandés al Parlamento. Este derecho de iniciativa es de considerable importancia, porque la consecuencia es que Åland tiene la posibilidad de llevar un asunto al Parlamento incluso si el gobierno finés no está de acuerdo.

Un tercer artículo estipula que, a petición del Gobierno de Åland, los responsables del Estado están obligados a ayudar a los responsables de Åland en el cumplimiento de sus deberes relativos a la autonomía.

### **(6) Åland y los impuestos**

Una autonomía legislativa de una autonomía territorial quedaría en la práctica muy limitada si el territorio no dispusiera también de autonomía económica. En el pasado, el Estado ha controlado estrictamente el uso que hace Åland de sus finanzas. La Ley de Autonomía de 1991 trajo consigo una ampliación radical de la autonomía económica de Åland. Ahora Åland tiene poderes significativos para decidir cómo utiliza los recursos que obtiene.

Åland no tiene, sin embargo, amplios poderes en materia impositiva; las autoridades ålandesas tienen derecho para establecer solo impuestos municipales y otros menores. Con estas excepciones, el Estado establece impuestos en Åland igual que en otras partes de Finlandia. Estos impuestos son "retornados" a Åland en forma de una "suma compensatoria" anual desde el presupuesto del Estado.

La cantidad de esa compensación se calcula multiplicando el total de los ingresos del Estado en el año (sin incluir nuevos préstamos del Estado) tal y como aparecen en las cuentas finales del Estado, por un determinado índice. Este índice, la "suma de compensación" es actualmente un 0,45%. Esta suma final se determina por la Delegación Ålandesa en un procedimiento de "compensación" regulado por ley.

La Ley de Autonomía regula en detalle la alteración del porcentaje de la cantidad por "compensación" y estipula la posibilidad de transferencias extraordinarias, devoluciones de impuestos y subsidios especiales.

La cantidad anual por compensación es una cuestión central del sistema económico de la autonomía de Åland. Las fluctuaciones en la economía del Estado afectan a la cantidad, pero en conjunto el sistema proporciona una cierta seguridad económica a la pequeña entidad económica que es Åland, especialmente en épocas de recesión.

A los Ålandeses les gustaría tener una legislación impositiva más diversificada en Åland y se quejan de que el Estado no entiende la necesidad de regulaciones especiales debido a las diferentes realidades económicas. La adhesión de Åland a la Unión Europea junto a Finlandia, sin embargo, ha incrementado la autonomía de las islas en materia impositiva (se ha reconocido a Åland un cierto número de exenciones respecto a la legislación comunitaria para asegurar la viabilidad de su economía. Una de ellas es en el terreno de los impuestos de facturación "IVA" e impuestos sobre consumos específicos y otras formas de imposición indirecta).

Si los Ålandeses insisten fuertemente en tener más competencias en materia de impuestos, el Estado no debería simplemente rechazar sus pretensiones. Debiera observarse que Åland es una región próspera que ha administrado bien su economía incluso en épocas de recesión. Åland y la región de Uusimaa, donde se halla Helsinki, son las regiones más prósperas de Finlandia.

## **(7) Åland y los asuntos internacionales**

En las relaciones exteriores, Åland no cuenta con amplias competencias. Åland no tiene derecho a concertar tratados con los países vecinos o con otros territorios autónomos. Debe mencionarse que Åland se encuentra representada en la Asamblea Parlamentaria del Consejo Nórdico. El Consejo Nórdico es una organización para la

cooperación regional nórdica. Su principal órgano decisorio es la Asamblea Parlamentaria, un órgano de 87 miembros. Tanto Åland como dos territorios autónomos bajo soberanía danesa, Groenlandia y las Islas Faroe, disponen cada uno de dos escaños en el Consejo Nórdico. Para Åland esto significa la bienvenida a su estatus formal en la cooperación nórdica. Los gobiernos de los tres territorios autónomos también participan en los trabajos del Consejo de Ministros del Consejo Nórdico e incluso tienen en él derecho de voto. En el proceso de toma de decisiones, un voto negativo de un territorio autónomo no evita la entrada en vigor de una decisión del Consejo de Ministros. Sin embargo, en ese caso la decisión no es vinculante para ese territorio si regula una materia que corresponde a la competencia legislativa del mismo.

Los preceptos de la ley de autonomía de Åland sobre las competencias internacionales del territorio fueron parcialmente modificados en 2004. De acuerdo con el nuevo artículo 58, el gobierno de Åland puede proponer el inicio de negociaciones sobre un tratado con un Estado extranjero a los responsables competentes del Estado. El Gobierno ålandés debe también ser informado de las negociaciones de un tratado con un Estado extranjero si el asunto está sometido a su competencia o si es de especial importancia para Åland. Por una razón especial, se reserva a Åland la oportunidad de participar en las negociaciones. El artículo 59 estipula que si un tratado contiene un precepto que sea de la competencia de Åland, la Asamblea Legislativa debe dar su consentimiento a la ley nacional que transforme el tratado<sup>3</sup> para que ese precepto entre en vigor en Åland.

Otro importante acontecimiento para Åland fue el ingreso de Finlandia en la Unión Europea y la cuestión conexas del estatus del territorio en la UE. Se dejó a Åland decidir si quería sumarse a la membresía de Finlandia en la UE o no. Se realizaron complejas negociaciones que pueden ser consideradas como exitosas para Åland. Casi todas las excepciones a la legislación comunitaria que solicitó Åland fueron consentidas por la UE. Debe recordarse que no fue Åland quien negoció con la UE, sino que fue Finlandia en nombre de ese territorio. Posteriormente, el pueblo ålandés aceptó en referéndum

---

3. (N. del T.) El sistema de relación entre el derecho nacional y el internacional en Finlandia es dualista, por lo que sólo se pueden aplicar en derecho interno aquellos tratados que hayan sido transformados en Derecho nacional..

la solución para el territorio acordada en las negociaciones entre la UE y Finlandia.<sup>4</sup>

Las excepciones otorgadas a Åland por la UE fueron codificadas en un protocolo, el Protocolo nº 2 sobre las Islas Åland, en el Acta de Adhesión de Austria, Finlandia y Suecia a la Unión Europea de 1994.<sup>5</sup> El Protocolo, en su breve preámbulo, declara que toma en consideración “el estatus especial que disfrutaban las Islas Åland en el derecho internacional”. Las excepciones están dirigidas a contribuir a salvaguardar el carácter sueco y la viabilidad económica de Åland. El Protocolo, como parte del Acta de Adhesión, es un elemento del derecho primario de la UE.

El Gobierno finlandés incluyó una Declaración unilateral en las actas de la reunión ministerial final de la cumbre de adhesión. En ella, el Gobierno recuerda que la autonomía de Åland está garantizada tanto constitucionalmente como sobre la base del derecho internacional de acuerdo con las resoluciones de 24 y de 27 de junio de 1921 del Consejo de la Sociedad de Naciones y que Åland es el sujeto de un estatus establecido al amparo del derecho internacional.<sup>6</sup>

La entrada en la UE también llevó a la inclusión en la Ley de autonomía de Åland de algunos preceptos adicionales sobre la participación del territorio en los procesos de toma de decisiones en asuntos relativos a la UE. Estos preceptos llegan incluso a establecer que el gobierno de Åland debe, en la medida en que un asunto recaiga en el ámbito de sus competencias, formular la posición nacional de Finlandia relativa a la aplicación de la política conjunta de la UE (artículo 59c). Este artículo 59c dispone que uno de los representantes propuestos por Finlandia en el Comité de las Regiones de la UE debe ser un candidato propuesto por el gobierno de Åland. Es una mínima compensación frente al hecho de que la pretensión del territorio de

---

4. Para un completo análisis sobre la entrada de Åland en la UE como parte de Finlandia, *vid.* N. Fagerlund. “The Special Status of the Åland Islands in the European Union”, en Hannikainen & Horn (eds.). *Autonomy and Demilitarisation in International Law: The Åland Islands in a Changing Europe*, 1997, citado *supra* nota 1, p. 1889-256.

5. *Vid. Documents on Åland Pertaining to the Accession of Finland to the European Union 1994*, que constituye un *addendum* a *International Treaties and Documents Concerning Åland Islands 1856-1992*, Meddelanden från Ålands Kulturstiftelse Nr 6, 1993.

6. EU doc CONF-SF 20/94. Para un completo análisis sobre el estatus autónomo de Åland en el derecho internacional, *cfr.* L. Hannikainen. “The International Legal Basis of the Autonomy and Swedish Character of the Åland Islands”, en Hannikainen & Horn (eds.) *Autonomy and Demilitarisation in International Law: The Åland Islands in a Changing Europe*, 1997, *cit.*, citado *supra* en nota 1, p. 57-84.

tener un escaño en el Parlamento Europeo no ha sido atendida hasta el día de hoy.

Los ålandeses temieron que la entrada en vigor de un nuevo tratado constitucional de la UE pudiera debilitar el estatus del territorio. Afortunadamente, el nuevo Tratado de Lisboa, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, deja el estatus de Åland igual que antes.

### **(8) El derecho de vecindad**

Una cuestión esencial de la autonomía de Åland es el derecho de vecindad –una especie de ciudadanía regional (artículos 6-12 de la Ley de Autonomía)–. Solo personas que tengan el derecho de vecindad en Åland disfrutaban de la plenitud de derechos (1) en las elecciones regionales, (2) para tener propiedad inmobiliaria y (3) para ejercer el comercio o una profesión. Debido a que Åland está desmilitarizada y neutralizada, los jóvenes con derecho de vecindad allí están exentos del servicio militar.<sup>7</sup>

Los requisitos básicos para adquirir el derecho de vecindad por personas que no sean ålandeses de nacimiento son los siguientes: la persona (1) debe ser ciudadano de Finlandia; (2) debe residir en Åland; (3) debe haber residido sin interrupción durante al menos cinco años; y (4) debe manejarse de forma satisfactoria en el idioma sueco.

El derecho de vecindad hace que la autonomía ålandesa sea diferente de otros tipos de autonomía. Cualquier residente finlandés tiene libertad para mudarse a Åland y elegir ese territorio como residencia, pero las posibilidades de ganarse la vida en Åland son limitadas.

El propósito del derecho de vecindad es el de preservar el carácter sueco-ålandés de las islas. Junto al carácter estrictamente monolingüe de Åland (es decir, el fuerte predominio del idioma sueco en el derecho) el territorio ha mantenido efectivamente su carácter. Desde inicios de la década de 1920 hasta comienzos del siglo XXI, la ratio entre los sueco-parlantes y los fino-parlantes ha permanecido igual: cerca de un 95% hablan sueco.

La cuestión que puede plantearse es si el derecho de vecindad tiene un carácter discriminatorio. Sin embargo, debe señalarse que ningún órgano de ninguna organización intergubernamental ha rechazado este derecho de vecindad como discriminatorio. La Unión

---

7. La persona debe haber establecido su residencia allí antes de tener 12 años de edad.

Europea efectivamente ha dado su consentimiento a este derecho de vecindad ålandés mediante excepciones favorables a Åland en la legislación comunitaria en el Protocolo mencionado supra.

### **(9) El predominio del idioma sueco**

El fuerte predominio del idioma sueco en Åland se debe a motivos históricos y sociales, pero por causa del mismo, la autonomía ålandesa difícilmente puede servir de modelo de autonomía para otras regiones.

El sueco es la segunda lengua nacional de Finlandia y, en principio, tiene el mismo estatus que el finlandés. Estas dos lenguas son muy diferentes entre sí. Ambas pertenecen a diferentes "familias" lingüísticas, pero debido a que Finlandia estuvo bajo la soberanía de Suecia hasta comienzos del siglo XIX, el idioma finlandés ha adoptado muchas palabras del sueco y ha "traducido" las mismas al finlandés. La población sueco-parlante constituye aproximadamente un 6% del total de la población finlandesa.

Dado que tanto el sueco como el finlandés son lenguas nacionales de Finlandia, tanto en el pasado como ahora, todos los alumnos de las escuelas deben estudiar ambas. De este modo, todos los niños fino-parlantes deben estudiar sueco en la escuela.

Åland constituye una excepción a la regla de los dos idiomas nacionales (artículos 36-43 de la Ley de Autonomía). En todos los órganos del sistema autonómico ålandés la única lengua oficial es el sueco. Sin embargo, ante las autoridades del Estado en Åland (por ejemplo, ante los tribunales), cualquiera puede usar también el finlandés.

De acuerdo con la Ley de Autonomía, el idioma usado para la comunicación y la correspondencia entre el Estado y las autoridades ålandesas debe ser el sueco. Las autoridades del Estado deben realizar todas sus comunicaciones con las autoridades ålandesas en sueco. Una regla de este tenor sería difícil de aceptar para muchos gobiernos de otros países.

Las reglas sobre el idioma en la educación en las escuelas ålandesas son, quizás, las que dan un más amplio alcance al carácter exclusivo del idioma sueco. El artículo 40 de la Ley de Autonomía estipula que el idioma de enseñanza en las escuelas mantenidas con fondos públicos debe ser el sueco, a menos que se provea de diferente modo en la ley ålandesa. Esto significa que las autoridades ålandesas pueden impedir el uso de cualquier idioma distinto del sueco como lengua de

enseñanza en las escuelas públicas de Åland. Esto no ocurre solo en el papel: ocurre en la realidad. No ha habido, y no hay actualmente, ninguna escuela o clase en los centros educativos de Åland en los que el idioma haya sido el finlandés. Si padres fino-parlantes en Åland quisieran una educación escolar fino-parlante para sus hijos tendrían dos posibilidades: (1) solicitar a las autoridades ålandesas que aprueben una ley ålandesa que permita el establecimiento de escuelas o clases fino-parlantes financiadas con dinero público, o (2) establecer una escuela privada fino-parlante.

En relación con la primera posibilidad, los padres fino-parlantes no han hecho tal demanda. Y si la hubieron hecho, las autoridades ålandesas no habrían dado una respuesta positiva porque no quieren aceptar la idea de ninguna escuela o clase fino-parlante. En relación con la segunda posibilidad, los padres fino-parlantes no han hecho tal esfuerzo, que sería una alternativa muy cara.

Puede argüirse que el sistema escolar ålandés discrimina respecto a los alumnos fino-parlantes, pero también se puede defender el sistema. Puesto que el sueco es uno de los dos idiomas nacionales de Finlandia, no es un idioma extranjero sino un ingrediente de la sociedad finlandesa. Las familias fino-parlantes se han adaptado al sistema escolar ålandés. Sin embargo, este sistema no debería ser ofrecido como modelo para ninguna otra autonomía. En opinión de quien firma este artículo, el sistema escolar ålandés va demasiado lejos en su protección del predominio del idioma sueco. El Comité Consultivo, un órgano de supervisión creado al amparo del Convenio marco para la protección de las minorías nacionales del Consejo de Europa, estableció en su informe sobre Finlandia del año 2000 que sería útil examinar en qué medida la actual situación satisface las demandas de la población fino-parlante de Åland.<sup>8</sup> Ha sido la primera vez que un órgano internacional de supervisión de un convenio de derechos humanos ha cuestionado el estatus inferior del finlandés en el sistema educativo de Åland.<sup>9</sup>

---

8. Véase Dictamen sobre Finlandia del Comité Consultivo, de 22 de septiembre de 2000 (Advisory Committee on the Framework Convention for the protection of national minorities, *Opinion on Finland, adopted on 22 September 2000*), para. 46. Cfr. [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3\\_fcnmdocs/PDF\\_1st\\_OP\\_Finland\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_fcnmdocs/PDF_1st_OP_Finland_en.pdf)

9. Véase también L. Hannikainen. *Cultural, Linguistic and Educational Rights in the Åland Islands – An Analysis in International Law*, Helsinki, Publications of the Advisory Board for International Human Rights Affairs, n. 5, 1993, p. 41-49.

La gran mayoría de los alumnos ålandeses estudian finlandés en la escuela como asignatura voluntaria. Saben que el dominio del finlandés puede ser una ventaja en el mercado laboral, pero la mayoría no están muy entusiasmados estudiando finlandés y encuentran difícil el idioma.

## 2.4. Observaciones conclusivas

Las islas Åland tienen varias características que abonan buenas posibilidades para una exitosa autonomía territorial. En primer lugar, se trata de un archipiélago que constituye un territorio geográficamente diferenciado, claramente distinguible de los territorios vecinos. En segundo lugar, su población es homogénea, pues cerca de un 95% pertenecen al grupo sueco-parlante. En tercer lugar, Finlandia y la mayor parte de los estados vecinos son sociedades donde la democracia funciona bien.

La autonomía ålandesa tiene un estatus fuerte y extremadamente bien protegido en el sistema constitucional de Finlandia, y su objetivo es muy claro. Las disputas entre Åland y el Estado respecto al ámbito y límites de la autonomía se solucionan de acuerdo con criterios jurídicos, no políticos. Este sistema ha funcionado bien en la práctica. La parte más fuerte, el Estado, ha tenido una actitud de buena fe respecto a la autonomía ålandesa. Una indicación de esta actitud es el precepto de la Ley de Autonomía según el cual el idioma de comunicación entre las autoridades del Estado y las de Åland debe ser el sueco.

La mayor parte de las características de la autonomía ålandesa pueden servir de modelo para nuevas fórmulas de autonomía territorial, pero no todas: no sería el caso de las que prevén el casi exclusivo predominio del idioma sueco en Åland. El ámbito de la autonomía podría ser más amplio, pero (1) el presente sistema ha funcionado bien y (2) la autonomía ålandesa se ha hecho más amplia en el curso de las ocho décadas de su existencia. Este desarrollo es probable que continúe en el futuro.

Por otro lado, el estatus desmilitarizado y neutralizado de Åland merece ser estudiado como posible modelo para otras autonomías territoriales. Sería importante que el estatus desmilitarizado y neutralizado de un territorio autónomo tuviera la garantía de una organización internacional o de otra entidad exterior.

### 3. Los saami

El pueblo indígena saami cuenta en Finlandia con unos 9.300 miembros. Sus territorios tradicionales están en la parte más septentrional de Finlandia, en el norte de Laponia, por encima del Círculo Polar Ártico. Esta parte ha sido declarada el Territorio saami, donde la lengua saami tiene un estatus semi-oficial. Este Territorio constituye alrededor de un 10% de la superficie (lagos incluidos) de Finlandia. Los saami constituyen hoy en día un pequeño grupo en Finlandia, incluso en el Territorio son una minoría de la población (un tercio aproximadamente). En torno al 40% de los saami finlandeses viven en el Territorio y la mayor parte del restante 60% viven en la parte meridional de Laponia o en el área de Helsinki y en otras ciudades de Finlandia. En su Territorio los saami no viven de modo claramente separado de la población no saami. En general viven bien integrados.

Existen poblaciones indígenas saami en cuatro países. Además de en Finlandia, los saami viven en la parte más septentrional de Noruega y de Suecia así como en la península de Kola, en Rusia. Los saami se consideran a sí mismos como un pueblo indígena que vive en cuatro países diferentes. En total, suman entre 80.000 y 100.000 personas.

Los saami han preservado su propia cultura y ocupaciones (pastoreo de renos, pesca, caza) tradicionales, pero son, al mismo tiempo, miembros de una sociedad moderna. La cuestión de sus derechos sobre la tierra está sin resolver en Finlandia y en Suecia. La mayor parte de sus territorios tradicionales son propiedad del Estado que les alberga, que con grados diversos, les ha otorgado derechos de usufructo. En Finlandia estos derechos de usufructo de los saami son más frágiles que en Noruega o en Suecia donde, por ejemplo, el pastoreo de renos es un derecho exclusivo de los saami. En el Territorio saami finlandés, la mayor parte de los pastores de renos son saami, pero no todos; al sur del Territorio saami, la mayor parte de esos pastores no son saami.

#### 3.1. El Parlamento saami, sus competencias y funciones

Los saami finlandeses han tenido su propio parlamento desde 1973 (la Delegación saami). Su estatus quedó reforzado por la nueva Ley del

Parlamento saami de 1995 que entró en vigor a comienzos de 1996.<sup>10</sup> El artículo 17 de la Constitución Finlandesa de 1999 (Ley nº 731/1999) como su precedente desde 1995, garantiza que “los saami, en tanto pueblo indígena, así como los gitanos y otros grupos, tienen derecho a mantener y desarrollar su propio lenguaje y cultura”. Otro artículo especifica que en su Territorio los saami gozan de autonomía lingüística y cultural según lo previsto en la ley (artículo 121).

La Ley del Parlamento saami da contenido a la autonomía lingüística y cultural de los saami. Ni a los gitanos ni a otros grupos aludidos en el artículo 17 de la Constitución se les ha reconocido esta autonomía cultural con su propio “parlamento”.

La autonomía cultural saami no es una autonomía territorial, sino una autonomía de un grupo étnico y lingüístico, un pueblo indígena. Sin embargo, el núcleo de su área geográfica lo constituye el Territorio saami (el Territorio).

En la elección del Parlamento saami cualquier individuo saami que haya sido incluido en el Censo Electoral Saami tiene derecho de sufragio activo y pasivo, ya viva en el Territorio saami o fuera de él. Las elecciones se celebran cada cuatro años. El Parlamento saami se compone de 21 miembros y cuatro suplentes. Entre sus miembros, elige a un presidente y dos vicepresidentes, así como otros cuatro miembros. Juntos forman la Mesa del Parlamento saami.

El papel general del Parlamento saami es salvaguardar la lengua y cultura saami y velar por los asuntos relativos al estatus de los saami en cuanto pueblo indígena. Puede emprender iniciativas y realizar propuestas a las autoridades, así como emitir declaraciones (artículo 5). El Parlamento actúa como representante de los saami en sus relaciones nacionales o internacionales (artículo 6).

El Parlamento saami no tiene poder legislativo. Esencialmente, es el representante oficial del pueblo saami, responsable de proteger sus intereses. La financiación del trabajo del Parlamento saami incumbe al Estado. Esta financiación incluye una cierta suma anual para el mantenimiento y el desarrollo del idioma y la cultura saami. El artículo 9 de su ley dispone que “el Parlamento saami decide cómo se disponen los

---

10. Ley nº 974/1995. Para consultar este texto y otras leyes y preceptos relativos a los Saami de Finlandia, puede verse en inglés: Annex 1, en U. Aikio-Puoskari & M. Pentikäinen. *The Language Rights of the Indigenous Saami in Finland – under Domestic and International Law*, Rovaniemi, Northern Institute for Environmental and Minority Law, University of Lapland, 2001.

fondos atribuidos para uso de los saami". Estas decisiones no pueden ser recurridas.

El artículo 9 de la Ley del Parlamento saami crea la obligación de las autoridades nacionales, regionales y locales de negociar con el Parlamento saami:

*Obligación de negociar*

*Las autoridades negociarán con el Parlamento Saami todas las medidas importantes y trascendentes que puedan afectar directamente y de forma específica al estatus de los Saami como pueblo indígena y que afecten a las siguientes materias del "Territorio Saami":*

- 1) planificación comunitaria;*
- 2) gestión, uso, arrendamiento y asignación de tierras del Estado, áreas de obligada conservación y áreas yermas;*
- 3) solicitud de licencias para realizar exploraciones mineras o para patentes relativas a la minoría;*
- 4) cambios administrativos o legislativos sobre las ocupaciones relacionadas con la forma de cultura Saami;*
- 5) el desarrollo de la enseñanza de y en la lengua Saami en las escuelas, así como los servicios sociales y sanitarios; o*
- 6) cualquier otro asunto que afecte a la lengua o cultura Saami o al estatus de los Saami como pueblo indígena.*

Para cumplir su obligación de negociar, la autoridad concernida debe proporcionar al Parlamento saami la oportunidad de ser escuchado y de discutir los asuntos. El fracaso en el empleo de esta oportunidad de ningún modo impide a la autoridad concernida proceder en ese asunto. La lista de asuntos que deben ser negociados parece bastante benévola.

Vale la pena observar que la obligación de las autoridades es "negociar", no simplemente "consultar". El término "negociar" implica que no es suficiente la consulta, sino que las autoridades deben intentar alcanzar un resultado negociado con el Parlamento saami. Sin embargo, el último párrafo del artículo 9 señala que la oportunidad de que el Parlamento saami sea escuchado y discuta un asunto es suficiente para cumplir con la exigencia de "negociación". Esto tiende a referirse a una mera "consulta". En opinión del autor de este artículo, si las autoridades nacionales, regionales o municipales rebajan la exigencia de "negociar" a "consultar" la autonomía cultural y lingüística saami sufriría un enorme retroceso. Sin embargo, ha habido casos en

los que el Tribunal Supremo Administrativo finlandés ha anulado decisiones del Ministerio de Comercio e Industria autorizando a empresas a proceder en expedientes sobre reclamaciones mineras, porque el Ministerio no escuchó los puntos de vista de los saami. Las obligaciones internacionales de Finlandia en materia de derechos humanos y su supervisión por órganos internacionales, como el Comité de Derechos Humanos y el Comité sobre la Eliminación de Discriminaciones Raciales de Naciones Unidas, han hecho que las autoridades finlandesas sean muy cuidadosas en los años recientes; las autoridades han empezado a escuchar los puntos de vista de los saami más a menudo.<sup>11</sup> En 2001, el Comité Consultivo sobre la Convención Marco para la Protección de Minorías Nacionales pidió a Finlandia que considerara, con vistas a mejorar la situación, si deberían ser redactados para las partes afectadas unos criterios de actuación sobre la obligación de negociar.<sup>12</sup> Dado que Finlandia no hizo nada para poner en práctica esta recomendación, el Comité Consultivo reiteró su petición en 2010,<sup>13</sup> sin que haya habido resultados hasta ahora.

El artículo 37 del Reglamento Parlamentario de 1999 estipula que, cuando se tome en consideración una iniciativa legislativa u otro asunto que afecte especialmente a los saami, la Comisión parlamentaria debe, salvo que razones específicas aconsejen otra cosa, dar a los representantes de los saami la oportunidad de ser escuchados. En la práctica, los representantes del Parlamento saami son escuchados en estos casos.

Los saami no tienen una representación propia en el Parlamento de Finlandia. Los saami querrían que se les reservara un escaño, pero el Estado no ha aceptado su propuesta. Por otro lado, existe la Junta Consultiva para asuntos saami que es un órgano consultivo de cooperación del Parlamento saami y las autoridades nacionales y regionales. La mitad de sus miembros son saami y la otra mitad representa a las autoridades nacionales y regionales.

11. *Vid.* M. Scheinin. "The Right to Enjoy a Distinct Culture: Indigenous and Competing Uses of Land", en T.S. Orlin, A. Rosas & M. Scheinin (eds.) *The Jurisprudence of Human Rights Law: a Comparative Interpretative Approach*, Turku/Åbo, Institute for Human Rights, Åbo Akademi University, p. 159-222.

12. Véase nota 6 *supra*, para. 50.

13. Tercer Dictamen sobre Finlandia del Comité Consultivo, de 10 de octubre de 2010 (Advisory Committee on the Framework Convention for the protection of national minorities, *Opinion on Finland, adopted on 10 October 2010*), paras. 158 & 162. *Cfr.* [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3\\_fcnmdocs/PDF\\_3rd\\_OP\\_Finland\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_fcnmdocs/PDF_3rd_OP_Finland_en.pdf)

Un acontecimiento significativo ha tenido lugar en 2012 cuando el nuevo Centro Cultural Saami –Sajos– fue inaugurado en la ciudad de Inari, en el territorio saami. Esta ha sido la primera vez que el Parlamento saami ha tenido instalaciones adecuadas para reunirse y funcionar. Sajos es un edificio arquitectónicamente bello donde tienen lugar varias actividades culturales.

### **3.2. El Estatuto de la lengua saami**

Hay tres idiomas saami usados en Finlandia; el idioma principal es el saami septentrional, mientras que los otros dos, el saami de Inari y el de Skolt son utilizados cada uno por menos de 400 personas. Estos idiomas menores corren riesgo de extinción. La nueva Ley del idioma saami (1086/2003) permite a los saami usar su idioma ante las autoridades y tener el saami como principal lengua de enseñanza en la escuela en el Territorio. El derecho a comunicarse con las autoridades no está geográficamente limitado al Territorio, sino que se extiende más allá y abarca muchas autoridades nacionales y regionales. Los saami tienen derecho a usar su lengua tanto oralmente como por escrito y a recibir en esa lengua respuesta de las autoridades. Las leyes y reglamentos nacionales que se refieren especialmente a los saami deben ser traducidos al idioma saami, y en el Territorio saami los anuncios públicos, señales de tráfico, etc., deben estar disponibles en lengua saami.

Solo un número muy limitado de responsables hablan bien saami. Este es también el caso del Territorio. De este modo, la mayor parte de las comunicaciones en saami entre un individuo de esa etnia y un funcionario público tienen lugar mediante un intérprete o traducción. Virtualmente, todos los saami hablan finlandés pero menos de la mitad hablan bien la lengua saami. Esta situación se debe a la política de asimilación nacional de las décadas anteriores (antes de 1960). La revitalización del idioma saami puede tener lugar solo mediante un uso activo de su lengua natal por los saami.

Finlandia ratificó la Carta Europea de las lenguas regionales o minoritarias en 1994. La Carta entró en vigor en 1998. Finlandia se comprometió a aplicar al idioma saami los 59 artículos de esta Carta. Estos compromisos indican claramente que habría bastantes posibilidades de usar el saami y estudiar en las escuelas u otras instituciones educativas en el Territorio saami. El Comité de Ministros del Consejo de Europa en 2001 recomendó que, en cumplimiento de sus obligaciones en virtud de la Carta, Finlandia debería adoptar inmediatamente medidas

para fortalecer la posición de los saami en el campo de la educación y proporcionar condiciones favorables para el uso del saami ante las autoridades judiciales y administrativas en el Territorio, en particular adoptando medidas dirigidas a mejorar el dominio por responsables y funcionarios públicos del idioma saami.<sup>14</sup> La Ley del idioma saami de 2003 refleja adecuadamente esta recomendación cuando establece, en su artículo 14, que las autoridades deben aplicar una política de reclutamiento de sus empleados dirigida a que el personal de todas las dependencias sea capaz de atender a sus clientes en idioma saami.

El Parlamento saami ha asumido toda la responsabilidad para la administración de las escuelas saami y para la presentación de manuales y otros textos educativos en lengua saami. Ulla Aikio-Puoskari, un saami finlandés experto en derechos lingüísticos, escribe que el nivel de los derechos de la lengua saami en la legislación interna y la política de recursos ha mejorado en varios campos, pero especialmente en el ámbito de la educación básica. Sin embargo, el desarrollo de los derechos lingüísticos en las diferentes áreas de la vida social ilustra claramente las deficiencias a las cuales debe prestar regularmente atención el Parlamento saami.<sup>15</sup>

Veamos cómo el antes mencionado Comité Consultivo evaluó en 2010 la situación actual del idioma saami y los derechos culturales: ¿qué tipo de recomendaciones hizo? El Comité consideró positivamente el lanzamiento de un programa omnicomprendivo de revitalización de las lenguas saami con un incremento sustancial de la dotación presupuestaria. La educación en los idiomas saami está disponible en el Territorio y el número de asignaturas enseñadas en saami se ha incrementado. Incluso reconociendo este progreso significativo, una de las principales recomendaciones del Comité pide al gobierno finés que adopte las medidas apropiadas, consultando al Parlamento saami, para impedir la futura desaparición de los idiomas saami de la

---

14. Recomendación del Comité de Ministros RechChL (2001) 3 sobre la aplicación por Finlandia de la Carta Europea de las Lenguas regionales y minoritarias, 19 de septiembre de 2001. *Cfr.*:

[http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/Report/Recommendations/FinlandCMRec1\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/Report/Recommendations/FinlandCMRec1_en.pdf)

Para una discusión más detallada, véase *Report of the Committee of Experts on the Application of the Charter for Regional or Minority Languages in Finland*, Council of Europe Doc. ECRML (2001) 3, par. 133-197 y el capítulo conclusivo. *Cfr.*

[http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/Report/EvaluationReports/FinlandECRML1\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/Report/EvaluationReports/FinlandECRML1_en.pdf)

15. Véase nota 9 *supra*, p. 181-182.

vida pública mediante una dotación presupuestaria adecuada y una efectiva puesta en práctica del programa de revitalización. Una de las recomendaciones anima a las autoridades a redoblar los esfuerzos para incrementar la capacitación en el idioma saami de los proveedores de servicios públicos en el Territorio mediante un reclutamiento del personal público dirigido a este objetivo y una mayor formación lingüística.<sup>16</sup>

### 3.3. El problema de los derechos sobre la tierra

Diversos órganos internacionales de derechos humanos han pedido a Finlandia en los últimos años que ratifique el Convenio nº 169 sobre los pueblos indígenas y tribales en los estados independientes, aprobado por la OIT en 1989. El gobierno finlandés ha replicado que, aunque Finlandia cumple otras obligaciones de este Convenio, no ve satisfechas sus exigencias sobre los derechos de los indígenas respecto a las tierras.

Las profesiones tradicionales de los saami requieren vastas áreas de tierra y un medio ambiente limpio. La profesión central para el modo de vida y cultura saami, el pastoreo de renos, no permite una explotación masiva de los recursos naturales o el turismo masivo en el Territorio. Los saami perciben que, incluso si hay un diálogo continuo entre su Parlamento y las autoridades, este no es muy fructífero, porque las autoridades están continuamente permitiendo una mayor explotación de los recursos naturales y otras actividades económicas en el Territorio. El Parlamento saami apunta que debe fortalecerse su voz en el uso de las tierras y aguas del Territorio saami. Los saami también aluden a recientes estudios de acuerdo con los cuales en el siglo XIX el Estado se apropió de las tierras tradicionales de los saami en la parte más septentrional de Finlandia por medios ilegales.<sup>17</sup>

A finales de la década de 1990, el Gobierno finlandés empezó a examinar la cuestión de los derechos sobre la tierra. El Ministerio de

---

16. Tercera Opinión sobre Finlandia del Comité Consultivo, de 14 de octubre de 2010, para. 15, 60-61, 65, 121, 142-146, 190 y 195. Se puede obtener mucha información sobre los derechos de los Saami y los problemas de su aplicación leyendo los informes sobre Finlandia del antes mencionado Comité Consultivo y del Comité de Expertos, así como los informes enviados por Finlandia a estos comités. Pueden hallarse en la página web del Consejo de Europa: [www.coe.int](http://www.coe.int).

17. K. Korpijaakko-Labba, *Saamelaisten oikeusasemasta Suomessa*, Diedut n 1/1999, Nordisk Samisk Institut, 2000.

Justicia encargó a Pekka Vihervuori la elaboración de un informe que presentó en 1999<sup>18</sup> en el que proponía el establecimiento de un Consejo de Derechos sobre las Tierras para administrar las tierras propiedad del Estado en el Territorio saami. Su premisa básica fue que, dado que los saami viven en ese Territorio mezclados con la población finoparlante, lo aconsejable no es otorgar a los saami derechos exclusivos sobre las tierras, sino darles mayor protagonismo en la administración de las tierras locales.

El autor del informe propuso que se estableciera un Consejo de Derechos sobre las Tierras del Territorio en conexión con el Parlamento saami. Cuatro de los miembros de ese Consejo serían nombrados por el Parlamento saami y los otros cuatro por los cuatro municipios existentes en el Territorio. Los miembros elegirían a un presidente. Las decisiones se tomarían por mayoría de votos teniendo el presidente voto de calidad en caso de empate. Los memorándums y propuestas para las decisiones del Consejo serían elaborados por ponentes que serían nombrados por el Parlamento saami. En la práctica, los saami tendrían el liderazgo en el Consejo de Derechos sobre las Tierras.

El Consejo supervisaría el respeto por los derechos e intereses de los saami y de otras poblaciones locales relativas al uso de las tierras y aguas en el Territorio. El Consejo tendría derecho a ser oído y a apelar en asuntos relativos a la aplicación de las leyes sobre el uso de tierras y aguas. Ciertas actividades en el Territorio saami quedarían sometidas al consentimiento del Consejo.

El Informe de 1999 propuso que se estableciera un Fondo de Derechos sobre las Tierras y que se administrara por el Consejo de Derechos sobre las Tierras. Una parte de los ingresos obtenidos en sus actividades por la Junta Forestal Nacional, el Instituto de Investigación Forestal y la Oficina de la Propiedad inmobiliaria del Estado serían atribuidos al Fondo. Los recursos del Fondo se utilizarían para reparar el daño causado por el uso de la tierra, para el desarrollo de las profesiones tradicionales y para la promoción de los intereses de los saami. Al menos entre un tercio y la mitad de los beneficios anuales de esos organismos serían transferidos al Parlamento saami y al menos un tercio a los municipios del Territorio.

Este Informe también propuso que la legislación sobre el uso de las tierras y los recursos naturales fuera modificada para introducir

---

18. Vid. P. Vihervuori. *Maahan, veteen ja luonnonvaroihin sekä perinteisiin elinkeinoihin kodistuvat oikeudet saamelaisten koitiseutualueella*, Helsinki, Oikeusministeriön yleisen osaston julkaisu 3/1999.

diferentes preceptos sobre nuevos derechos y limitaciones. La Ley de Cría de Renos establecería que en el Territorio saami el grado de daño permitido en la cría de renos no debería exceder el "daño mínimo". A mayor abundancia, la legislación relativa a la caza y pesca debería ser revisada para fortalecer la posición de los saami y otras poblaciones locales.

El Informe también propuso la extensión de la obligación de las autoridades de negociar con el Parlamento saami antes de tomar una decisión final en una serie de materias en el Territorio que son importantes para la cultura, profesiones, lengua, posición social y estatus de los saami como pueblo indígena. No obstante, determinar si el modelo defendido por Vihervuori en su Informe serviría para cumplir los criterios establecidos en el Convenio de la OIT requeriría un análisis legal más detallado.

El Parlamento saami tomó una actitud cautelosamente positiva ante las propuestas del Dr. Vihervuori declarando que serían un buen punto de partida para asegurar los derechos de los saami en su Territorio.

En noviembre de 2000, el Ministerio de Justicia nombró a un nuevo ponente para efectuar un análisis legal sobre la cuestión de la propiedad de la tierra en el Territorio saami. Al mismo tiempo, el Ministerio designó un nuevo grupo de trabajo con la tarea de determinar si, o en qué medida, sería aconsejable hacer uso de las propuestas del Informe del Dr. Vihervuori o si deberían ser modificadas.

El grupo de trabajo emitió su informe en diciembre de 2001.<sup>19</sup> Propuso el establecimiento de una Junta para regir el uso de la tierra en el Territorio saami; la propiedad de la tierra quedaría en manos del Estado. La Junta sería un órgano relativamente independiente dentro de la Junta Central Forestal, con su propio presupuesto. Los saami han estado en desacuerdo con la Junta Central Forestal porque, en su opinión, esta Junta explota en exceso los recursos naturales de las tierras tradicionales saami en detrimento del pastoreo de renos. La nueva Junta tendría cinco miembros saami nombrados por el Parlamento saami y cinco miembros designados por los municipios del Territorio. El Gobierno nombraría al presidente de la Junta. El grupo de trabajo adoptó el informe por una mayoría de ocho votos sobre seis. Los representantes saami votaron en contra del informe. En su opinión, la

---

19. *Saamelaistoimikunnan mietintö " Ehdotus maahan, veteen, luonnonvaroihin ja perintesiin luontaseilinkeinoihin liittyvien oikeuksien järjestämisestä saamelaisten kotiseitua-lueella valtion mailla*, Helsinki, Oikeusministeriö, 3 jouloukuuta 2001.

representación del Parlamento saami no era lo suficientemente importante en el seno de la Junta. La realización de la propuesta del grupo de trabajo conduciría a una asimilación gradual de los saami a la mayoría finlandesa en la parte más septentrional de Laponia y a la eliminación de la cultura y el modo de vida tradicional saami con el curso del tiempo.

Diez años después debe advertirse, con pesar, que no ha habido ningún progreso en la cuestión de los derechos sobre la tierra. El Comité Consultivo reconoce con preocupación la falta de progresos. El gobierno finés carece de una posición coherente y de voluntad política para reconocer los derechos saami sobre la tierra.<sup>20</sup>

### 3.4. Observaciones conclusivas

El estatus, los derechos y la posición de los saami en Finlandia mejoraron desde la década de 1990. Sin embargo, su autonomía cultural y lingüística sería "demasiado modesta" para salvaguardar su existencia como pueblo indígena viable. Una comparación con la autonomía ålandesa confirma que la autonomía saami es modesta, realmente. Los poderes del Parlamento saami deberían incrementarse sustancialmente y los derechos sobre la tierra en el Territorio deberían resolverse y resultar en una ratificación del Convenio n° 169 de la OIT. El Estado ha expresado actitudes positivas hacia los saami, pero todavía hay un abismo diferencial entre el tratamiento otorgado a las islas Åland y el que recibe la minoría saami. Objetivamente, sin embargo, el Territorio saami y las islas Åland son dos territorios muy diferentes: mientras que en el Territorio los saami solo son una minoría, en Åland, la población sueco-parlante constituye la abrumadora mayoría.

Puede cuestionarse si el Parlamento saami, con sus limitadas competencias, es, o no, poseedor de una autonomía cultural y lingüística. Kristian Myntti caracteriza al Parlamento saami, más que como el poseedor de una autonomía como un órgano de gestión política que tiene derecho a participar en el proceso de toma de decisiones públicas y en la administración.<sup>21</sup> Ciertamente, el Parlamento saami es,

---

20. Tercera Opinión sobre Finlandia del Comité Consultivo, de 14 de octubre de 2010, para. 186.

21. Vid. K. Myntti. "The Nordic Saami Parliaments", en P. Aikio & M. Scheinin (eds.) *Operationalizing the Rights of Indigenous Peoples to Self-Determination*, Turku/Åbo, Institute for Human Rights/Åbo Akademi University, 2000, p. 203-221.

ante todo, la voz representativa de los indígenas saami en los asuntos públicos.

El Parlamento saami es un órgano de derecho público y está financiado por el presupuesto del Estado mediante el Ministerio de Justicia. Sin embargo, no forma parte de la administración ordinaria del Estado y disfruta de un estatus independiente. De esta suerte, el gobierno no puede dar instrucciones al Parlamento saami sobre ningún asunto.

John B. Henriksen, un experto legal saami de Noruega y Kristian Myntti, un universitario de Finlandia, han comparado el estatus de los parlamentos saami de Finlandia, Noruega y Suecia. En primer lugar, ninguno de los parlamentos saami está investido de poder legislativo u otras competencias autónomas de largo alcance. Cuando Henriksen compara los Parlamentos saami de Finlandia y Noruega, advierte que en Finlandia el Parlamento saami tiene formalmente una autoridad política mayor, esto es, mayores derechos de acuerdo con el ordenamiento. Sin embargo, en realidad, el Parlamento saami de Noruega tiene una mejor articulación económica que su homólogo finlandés. En cuanto al Parlamento saami de Suecia, Henriksen observa que su posición administrativa formal es más fuerte que en Finlandia y Noruega, porque constituye un órgano del Estado con competencias administrativas propias en un cierto número de materias.<sup>22</sup>

A juicio de Myntti, los parlamentos saami más eficaces son los de Noruega y Finlandia porque se trata de órganos genuinamente independientes políticamente, mientras que el Parlamento saami sueco puede ser visto más bien como un órgano del Estado con representación saami. Igualmente, en un nivel más genérico, los derechos de los saami noruegos y fineses tienen mayor alcance que los que corresponden a los saami suecos.<sup>23</sup>

Sin un incremento en sus poderes ninguno de los parlamentos saami puede servir de modelo de autonomía para otros pueblos indígenas. Por otra parte, un órgano democráticamente elegido como genuino representante de un pueblo indígena es un fenómeno que, como tal, debe ser bienvenido. Muchas minorías en diferentes países estarían felices de tener su propio parlamento siguiendo el modelo de los parlamentos saami nórdicos, pero esto no es suficiente para

---

22. J.B. Henriksen. *Saami Parliamentary Cooperation*, Coopenhagen, IWGIA Document n° 93, 1999, p. 29-48. Henriksen también analiza en profundidad la cooperación interparlamentaria *Saami*.

23. *Vid.* Nota 15 *supra*, p. 221.

un pueblo indígena. Por lo que respecta a las relaciones de los parlamentos saami con el Estado, el que tenga un estatus independiente el órgano dirigente de un pueblo indígena es algo importante.

Los saami nórdicos han solicitado su ingreso en el Consejo Ártico para adquirir el mismo estatus que las asambleas parlamentarias de las Islas Åland, Groenlandia y las Islas Faroe. El Consejo Nórdico no ha aceptado la solicitud, pero ha atribuido el estatus de observador a los saami. Es lamentable que el pueblo saami de los tres países nórdicos no esté representado en la citada Asamblea Parlamentaria.

El lector se puede preguntar si un pequeño pueblo indígena de menos de 10.000 personas puede sobrevivir alejado en la Finlandia septentrional, ártica. E igualmente, ¿cómo pueden sobrevivir las lenguas menores Inari y Skolt? Yo sería muy pesimista respecto a estas dos lenguas, pero creo que el pueblo saami sobrevivirá como pueblo. Las palabras clave son *unidad y cooperación* del pueblo saami por encima de las fronteras nacionales. Los saami son un pueblo indígena cuya base política y material son los saami noruegos, el mayor grupo nacional saami. La cooperación entre los saami ha progresado bien y ha constituido una gran fuente de fuerza para los saami fineses.<sup>24</sup>

#### **4. Propuesta de un sistema de supervisión internacional de fórmulas autonómicas**

Cuando el Consejo de la SdN solucionó la disputa entre Finlandia y Suecia sobre el estatus de Åland, el Consejo además se convirtió en el garante internacional de la autonomía ålandesa. Las autoridades ålandesas tenían el derecho de comunicar quejas al citado Consejo. Esto debía hacerse por conducto del gobierno finlandés, que tenía el derecho de acompañar la queja con sus propios comentarios.<sup>25</sup> En caso de recibir una queja, el Consejo debía consultar al Tribunal Permanente de Justicia Internacional sobre las cuestiones jurídicas de la misma. El Consejo también asumió el papel de supervisor internacional de otros arreglos realizados en Europa mediante fórmulas de autonomía.

---

24. Vid. L. Hannikainen & A. Nuorgam. "Cross-Border Cooperation of the Northern Indigenous Saami People", en *Europa Ethnica* 3/2008, p. 90-96.

25. Aunque los Ålandeses a menudo estaban insatisfechos de la interpretación que hacía Finlandia de los límites de su autonomía, nunca llegaron a someter ninguna queja formal al Consejo de la SdN.

En la era de las Naciones Unidas, la comunidad internacional ha favorecido la autonomía como un buen medio de solucionar conflictos étnicos o intraestatales. En algunas de esas fórmulas autonómicas, una organización internacional o varios estados diferentes de aquel en el que se pone en marcha esa autonomía han adquirido funciones de garante. Sin embargo, la ONU y otros organismos internacionales de la época actual han carecido de una política coherente en relación con la autonomía.<sup>26</sup>

Es lamentable que a pesar de que la cuestión de los derechos de las minorías y los pueblos indígenas haya sido elevada al centro de las discusiones internacionales y a pesar del vivo debate actual sobre descentralización y democracia, la comunidad internacional permanezca sumamente pasiva en los asuntos relativos a la autonomía. Uno se debiera preguntar, por ejemplo, por qué el Convenio marco para la protección de las minorías nacionales aprobado en 1994 por el Consejo de Europa no atribuye a las minorías una legitimación activa para la supervisión de ese Convenio, por no decir para promover la aprobación de fórmulas autonómicas.

¿Por qué no esforzarse en repetir en el seno de las Naciones Unidas, de un modo u otro, el ejemplo de las islas Åland durante la existencia de la SdN? ¿Por qué no autorizar a un órgano internacional que trabaje para crear y supervisar las autonomías culturales y regionales en el seno de los Estados? Es sorprendente que un sistema que fue posible en la década de 1920 no sea posible en el siglo XXI.

¿Por qué no concluir convenios internacionales multilaterales sobre fórmulas autonómicas con el propósito de crear un sistema internacional de supervisión para las diferentes fórmulas de autonomía? A los estados se les exigiría que las fórmulas de autonomía existentes en su jurisdicción fueran sometidas a supervisión internacional. Tales Convenios deberían igualmente intentar animar a la adopción de nuevas fórmulas de autonomía para las que deberían trabajar los órganos de los mismos. Si una fórmula de autonomía quedara sometida a un

---

26. Para una visión global, *vid. Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life*, 1999, aprobadas por un grupo de expertos en un seminario organizado por la Fundación para las Relaciones Interétnicas. El Alto Comisionado para las Minorías Nacionales de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) se involucró en la aprobación de las "Recomendaciones de Lund". La Parte III de estas "Recomendaciones de Lund" trata del autogobierno y la Parte IV, de las garantías del mismo. Desafortunadamente, las "Recomendaciones de Lund" no dicen nada sobre una garantía o control internacional. *Vid. K. Myntti. A Commentary to the Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life*, Turku/Åbo, Institute for Human Rights/Åbo Akademie University, 2001.

sistema internacional de supervisión, el estatus y los términos de la fórmula autónoma deberían ser especificados.

Ese eventual órgano internacional de supervisión sería un órgano de expertos juristas, quizás similar al Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Los órganos directivos de esa autonomía y el Estado afectado podrían acudir a ese órgano de supervisión para dirigir quejas o cuestiones y ese órgano respondería, ya fuera de modo vinculante o consultivo. Evidentemente, sería más fácil para los estados someterse a un sistema en el que el órgano supervisor tuviera solo competencia consultiva.

Debiera clarificarse, desde el principio, que el nuevo procedimiento internacional de supervisión no estaría dirigido a conducir a las autonomías a una futura secesión de su Estado de origen. Esta parece una condición previa inexcusable para que los estados puedan considerar el desarrollo de procedimientos internacionales relativos a la autonomía. Ese eventual nuevo procedimiento internacional trataría de contribuir al establecimiento y puesta en práctica de fórmulas autónomas estables en una atmósfera de conducta de buena fe por el Estado y la entidad autónoma, bajo la supervisión de un órgano internacional neutral.

## RESUMEN

Finlandia ofrece dos interesantes casos de autonomía, territorial y cultural, en relación a las islas Åland y al pueblo indígena saami (lapón). Las islas Åland se encuentran en el mar Báltico, entre Finlandia y Suecia. Un 94% de su población es sueco-parlante. Este artículo examina su sistema autonómico, que lleva unos 90 años funcionando de modo bastante satisfactorio. Este aparente éxito se debe fundamentalmente a su bien protegido estatus en el sistema constitucional de Finlandia y a su claro alcance. Las disputas sobre la autonomía entre Åland y el Estado se resuelven mediante procedimientos legales. El Estado ha mostrado su buena fe respecto a la autonomía de Åland. Incluso la Ley de autonomía establece que la comunicación entre las autoridades del Estado y las de Åland se hará en sueco, y no en finlandés, que es la lengua nacional mayoritaria. El vasto Territorio saami forma la parte más septentrional de Finlandia (Laponia), pero solo un tercio de su población es saami. En conjunto los saami apenas suman unos 8.500 individuos, de los que solo la mitad habitan en el Territorio. El alcance de su autonomía es muy limitado. El sistema establece la existencia de un parlamento democrático saami como representante del conjunto del pueblo saami y sus competencias en relación a la lengua saami. Sin embargo, los indígenas saami no tienen derechos respecto a sus tierras y aguas tradicionales y sus recursos naturales.

**Palabras clave:** islas Åland; pueblo indígena saami; Parlamento saami; autodeterminación; autonomía; autonomía territorial; autonomía cultural.

## RESUM

Finlàndia ofereix dos interessants casos d'autonomia, territorial i cultural, en relació amb les illes Åland i el poble indígena saami (lapó). Les illes Åland estan situades al mar Bàltic, entre Finlàndia i Suècia. Un 94% de la seva població és suecoparlant. Aquest article examina el seu sistema autonòmic, que porta uns 90 anys funcionant de manera força satisfactòria. Aquest aparent èxit es deu fonamentalment al seu ben protegit estatus en el sistema constitucional de Finlàndia i al seu clar abast. Les disputes sobre l'autonomia entre Åland i l'Estat es resolen mitjançant procediments legals. L'Estat ha mostrat la seva bona fe respecte a la autonomia d'Åland. Fins i tot la Llei d'autonomia estableix que la comunicació entre les autoritats de l'Estat i les d'Åland es farà en suec, i no en finlandès, que és la llengua nacional majoritària. El vast Territori saami forma la part més septentrional de Finlàndia (Lapònia), però només

un terç de la seva població és saami. En conjunt els saami amb prou feines sumen uns 8.500 individus, dels quals només la meitat viuen en el Territori. L'abast de la seva autonomia és molt limitat. El sistema estableix l'existència d'un parlament democràtic saami com a representant del conjunt del poble saami i les seves competències en relació amb la llengua saami. No obstant això, els indígenes saami no tenen drets respecte a les seves terres i aigües tradicionals i els seus recursos naturals.

**Paraules clau:** illes Åland; poble indígena saami; Parlament saami; autode-terminació; autonomia; autonomia territorial; autonomia cultural.

## ABSTRACT

Finland offers two interesting cases of special autonomy, territorial and cultural, regarding Åland Islands and the indigenous Saami people. Åland is located in the Baltic Sea, between Finland and Sweden. Circa 94% of its population are Swedish speaking. This article examines its autonomy system, that is about 90 years old and is functioning quite well. Main reasons of the apparent success of the autonomy system are its well protected status in the constitutional system of Finland and its fairly clear scope. Autonomy disputes between Åland and the State are solved according to legal criteria. The State has had a bona fide attitude at the Åland autonomy; even the Autonomy Act provides that the language of communication between the authorities of the State and Åland is Swedish, and not the leading national language, Finnish. The vast Saami Home Territory forms the northernmost part of Finland (Lapland), but only about a third of its population are Saami. Altogether the Saami make circa 8,500, but only about a half of them live in the Territory. The scope of its cultural autonomy is quite limited. The system provides the existence of a democratic Saami Parliament as the representative of the entire Saami people and its powers with regard to the Saami language. However, the indigenous Saami have virtually no special rights with regard to their traditional lands and waters and their natural resources.

**Keywords:** Åland Islands; the indigenous Saami people; Saami Parliament; self-determination; autonomy; territorial autonomy; cultural autonomy.