

## Comunicación N° 511/1992

*Presentada por:* Ilmari Länsman y otros el 11 de junio de 1992  
(representados por un abogado)  
*Presuntas víctimas:* Los autores  
*Estado Parte:* Finlandia  
*Declarada admisible:* 14 de octubre de 1993 (49° período de sesiones)  
*Fecha de aprobación del dictamen:* 26 de octubre de 1994 (52° período de sesiones)

*Asunto:* Autorización de la extracción de piedra en el territorio tradicional de cría de renos de los sami

*Cuestiones de procedimiento:* Eficacia de los recursos internos - Examen de la petición de medidas cautelares de protección

*Cuestiones de fondo:* Derechos de las minorías  
- Actividades económicas consideradas como un elemento esencial de la cultura de una minoría  
- Medidas razonables en pro de la economía nacional

*Artículo del Pacto:* 27

*Artículos del Protocolo Facultativo:* 2 y 5 (párr. 2 b))

1. Los autores de la comunicación son Ilmari Länsman y otros 47 miembros del Comité de Pastores Muotkatunturi y miembros del municipio de Angeli. Los autores dicen ser víctimas de una violación por Finlandia del artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Están representados por un abogado.

*Los hechos expuestos por los autores*

2.1. Los autores son criadores de renos oriundos de la etnia sami de la zona de Angeli e Inari; impugnan la decisión de la Junta Forestal Central de concertar un contrato con una empresa privada, Arktinen Kivi Oy (Compañía de la Piedra del Ártico) en 1989, por el que se autorizaría la extracción de piedra en una zona de 10 ha en la ladera del monte Etelä-Riutusvaara. Con arreglo al contrato inicial, se autorizaría esa actividad hasta 1993.

2.2. Los miembros del Comité de Pastores Muotkatunturi ocupan una superficie comprendida desde la frontera noruega en el oeste hasta Kaamanen en el este, que se extiende a ambos lados de la carretera de Inara a Angeli, territorio del que tradicionalmente han tenido la propiedad. Esas tierras están administradas oficialmente por la Junta Forestal Central. A efectos de la cría de renos, se han construido en las proximidades del pueblo de Angeli corrales y cercados especiales, destinados, por ejemplo, a encaminar a los renos a determinados pastizales o lugares. Los autores señalan que la propiedad de las tierras tradicionalmente explotadas

por los sami es objeto de controversia entre el Gobierno y la comunidad sami.

2.3. Los autores alegan que el contrato firmado por la Compañía de Piedra del Ártico y la Junta Forestal Central no sólo permitiría a la compañía extraer piedra sino también transportar ésta a través del complejo sistema de cercados para renos hasta la carretera de Angeli a Inari. Señalan que en enero de 1990 las autoridades municipales de Inari concedieron una licencia a la compañía para la extracción de unos 5.000 m<sup>3</sup> de piedra de construcción y que la compañía obtuvo una subvención del Ministerio de Comercio e Industria con tal fin.

2.4. Los autores reconocen que, hasta la fecha, solamente se ha procedido a extracciones limitadas de prueba. Para septiembre de 1992, se habían extraído unos 100.000 kg de piedra (aproximadamente 30 m<sup>3</sup>). Los autores reconocen que el valor económico del tipo especial de piedra de que se trata, anortocita, es considerable, dado que puede sustituir al mármol, sobre todo en edificios públicos representativos, al ser más resistente a la contaminación atmosférica.

2.5. Los autores afirman que el pueblo de Angeli es el único lugar de Finlandia en que hay una población sami homogénea y compacta. La extracción y el transporte de anortocita perturbaría sus actividades de cría de renos y el complejo sistema de cercados determinado por el medio natural. Dicen también que el transporte de piedra se realizaría en las proximidades de un matadero moderno en construcción, donde han de sacrificarse todas las reses a partir de 1994 para ajustarse a normas rigurosas de exportación.

2.6. Además, los autores observan que el lugar de la cantera, el monte Etelä-Riutusvaara, es un lugar sagrado de la antigua religión sami, donde en la antigüedad se sacrificaban renos, aunque no se tiene noticia de que los sami que viven actualmente en la zona hayan seguido esas prácticas tradicionales desde hace varios decenios.

2.7. En cuanto al requisito del agotamiento de los recursos internos, los autores señalan que 67 miembros del municipio de Angeli interpusieron un

recurso, que no prosperó, contra la licencia de extracción ante la Junta Administrativa de la Provincia de Laponia y ante el Tribunal Supremo Administrativo<sup>1</sup>, en el que invocaron concretamente el artículo 27 del Pacto. El 16 de abril de 1992, el Tribunal Supremo Administrativo desestimó el recurso sin entrar en la presunta violación del Pacto. Los autores alegan que no disponen de más recursos internos.

2.8. Por último, en el momento de presentar la comunicación en junio de 1992, los autores, que temen la inminencia de nuevas extracciones de piedra, piden que se adopten medidas cautelares provisionales, con arreglo al artículo 86 del reglamento del Comité, para evitar daños irreparables.

#### *La denuncia*

3.1. Los autores afirman que la extracción de piedra en la ladera del monte Etelä-Riutusvaara y el transporte de ésta a través de su territorio de cría de renos violaría los derechos que les atribuye el artículo 27 del Pacto, en particular el derecho a disfrutar de su propia cultura, que se ha basado de manera tradicional y continua fundamentalmente en la cría de renos.

3.2. En apoyo de su alegación de que se ha violado el artículo 27, los autores se refieren a las opiniones adoptadas por el Comité en los casos *Ivan Kitok* (Nº 197/1985) y *B. Ominayak y miembros de la Banda del Lago Lubicon c. el Canadá* (Nº 167/1984), así como al Convenio Nº 169 de la OIT relativo a los derechos de los pueblos indígenas y tribales en países independientes.

#### *Información y observaciones del Estado Parte y comentarios del abogado al respecto*

4.1. El Estado Parte confirma que la extracción de piedra en la zona a que se refieren los autores fue autorizada en virtud de una licencia concedida por la Junta Municipal de Angeli el 8 de enero de 1990. De conformidad con la Ley Nº 555/1981 relativa a la minería de recursos terrestres, dicha licencia sirvió de base para un contrato entre la Junta Forestal Central y una empresa privada, que es válido hasta el 31 de diciembre de 1993.

4.2. El Estado Parte opina que los autores de la comunicación presentada al Comité que, en el caso de que se trata, han recurrido a la Junta Administrativa de la Provincia de Laponia y al Tribunal Supremo Administrativo han agotado todos

<sup>1</sup> Debe observarse que no todos los autores de la comunicación presentada al Comité apelaron al Tribunal Supremo.

los recursos internos disponibles. Dado, sin embargo, que el número de personas que recurrieron al Tribunal Supremo Administrativo es inferior al de las que han presentado la denuncia al Comité, el Estado Parte considera que la comunicación es inadmisibles por no haber agotado los recursos internos aquellos autores que no fueron partes en el caso sometido al Tribunal Supremo Administrativo.

4.3. El Estado Parte reconoce que la interposición de "recursos extraordinarios" contra la decisión del Tribunal Supremo Administrativo no tendría posibilidades de éxito y que no hay otros obstáculos procesales a la admisibilidad de la comunicación. Por otro lado, sostiene que la solicitud de los autores de que se adopten medidas cautelares provisionales es "a todas luces prematura", ya que solamente se ha procedido a extracciones de prueba en el lugar impugnado.

5.1. En sus comentarios, el abogado rechaza los argumentos del Estado Parte según los cuales los autores que no firmaron personalmente el recurso ante el Tribunal Supremo Administrativo no han agotado los recursos internos disponibles. Alega que "todos los signatarios de los recursos internos y de la comunicación han invocado los mismos razonamientos, tanto a nivel interno como ante el Comité de Derechos Humanos. El número y la identidad de los signatarios no afectaron al fallo del Tribunal Supremo, dado que la cuestión jurídica era la misma para todos los signatarios de la comunicación...".

5.2. El abogado sostiene que, a la luz de la jurisprudencia del Comité en el caso *Sandra Lovelace c. el Canadá*, debe considerarse que todos los autores han cumplido los requisitos del apartado b) del párrafo 2 del artículo 5 del Protocolo Facultativo. En el presente caso, recuerda que el Comité ha decidido que el Protocolo no impone a los autores la obligación de recurrir a los tribunales nacionales si el más alto tribunal nacional ha decidido ya sustancialmente la cuestión controvertida. Afirma que, en el caso del Sr. Länsman y los demás autores, el Tribunal Supremo Administrativo ha decidido ya la cuestión *respecto de todos los autores*.

5.3. En otros comentarios, de fecha 16 de agosto de 1993, el abogado observa que el contrato de arrendamiento a favor de Arktinen Kivi Oy expira al final de 1993 y que se está negociando un nuevo contrato de mayor duración. Si se llega a un acuerdo sobre un arrendamiento a más largo plazo, Arktinen se propone realizar considerables inversiones, entre otras cosas, para la construcción de carreteras. El abogado señala también que incluso la extracción limitada de prueba que se ha realizado hasta la fecha ha dejado considerables vestigios en el monte Etelä-Riutusvaara. Asimismo, los vestigios y fisuras

dejados por la carretera provisional permanecerán, al parecer, durante cientos de años debido a las extremas condiciones climáticas. De ahí que las consecuencias para la cría de renos sean más graves y de efectos más duraderos de lo que sugeriría la cantidad total de piedra que ha de extraerse de la cantera (5.000 m<sup>3</sup>). Por último, el abogado reitera que el emplazamiento de la cantera y la carretera que conduce a ella revisten una importancia decisiva para las actividades del Comité de Pastores de Muotkatunturi, ya que su nuevo matadero y la zona utilizada para el encierro de renos están situados en las proximidades inmediatas.

#### *Decisión del Comité sobre la admisibilidad*

6.1. Durante su 49º período de sesiones el Comité examinó la admisibilidad de la comunicación. Observó que el Estado Parte no se oponía a la admisibilidad de la comunicación respecto de todos los autores que impugnaron la licencia de extracción ante la Junta Administrativa de la Provincia de Laponia y ante el Tribunal Supremo Administrativo de Finlandia, y tan sólo alegaba que no se habían agotado los recursos internos disponibles en el caso de aquellos autores que no recurrieron personalmente al Tribunal Supremo Administrativo.

6.2. El Comité no aceptó el razonamiento del Estado Parte y recordó que los hechos que informaron la decisión del Tribunal Supremo Administrativo de 16 de abril de 1992 y la comunicación presentada al Comité eran idénticos; si quienes no firmaron personalmente el recurso ante el Tribunal Supremo Administrativo lo hubieran hecho, el recurso hubiera sido desestimado junto con el de los demás recurrentes. No era razonable esperar que si recurrieran actualmente al Tribunal Supremo Administrativo, basándose en los mismos hechos y fundamentos de derecho, dicho Tribunal fuera a pronunciar una decisión diferente. El Comité reiteró su anterior jurisprudencia de que, cuando la jurisprudencia del más alto tribunal interno haya decidido la cuestión objeto de controversia, eliminando así toda posibilidad de éxito de un recurso ante los tribunales internos, los autores no estaban obligados a agotar los recursos internos a los efectos del Protocolo Facultativo. En consecuencia, el Comité llegó a la conclusión de que se habían cumplido los requisitos del apartado b) del párrafo 2 del artículo 5 del Protocolo Facultativo.

6.3. El Comité consideró que las alegaciones de los autores concernientes al artículo 27 del Pacto habían sido suficientemente justificadas y que debían ser examinadas en cuanto al fondo. Respecto de la solicitud de medidas cautelares provisionales, presentada por los autores, señaló que la aplicación del artículo 86 del reglamento sería prematura pero que los autores conservaban el derecho de dirigir al

Comité una petición de medidas cautelares con arreglo al artículo 86 si existieran motivos justificados para temer que se reanudaran las extracciones.

6.4. Por consiguiente, el 14 de octubre de 1993 el Comité declaró que la comunicación era admisible por cuanto parecía plantear cuestiones en virtud del artículo 27 del Pacto.

#### *Exposición del Estado Parte en cuanto al fondo y comentarios del abogado al respecto*

7.1. En su comunicación con arreglo al párrafo 2 del artículo 4, de fecha 26 de julio de 1994, el Estado Parte complementa y corrige los hechos del caso. En cuanto a la cuestión de la propiedad de la zona de que se trata, señala que ésta es de propiedad estatal, por cuanto fue adjudicada al Estado por vía de una redistribución general. Quedó inscrita como propiedad del Estado en el registro de la propiedad y se la considera como tal en la jurisprudencia del Tribunal Supremo (fallo de 27 de junio de 1984 sobre la determinación de los límites acuáticos en la municipalidad de Inari). El Servicio de Bosques y Parques de Finlandia (ex Junta Forestal Central) hace uso de las facultades inherentes a la propiedad y tiene derecho, entre otras cosas, a construir carreteras.

7.2. El Estado Parte proporciona además información sobre otro caso relativo a un proyecto de actividades de explotación forestal y construcción de carreteras en el distrito de Inari, sobre el cual fallaron el Tribunal de Distrito de Inari y el Tribunal de Apelación de Rovaniemi. Ambos tribunales examinaron la cuestión a la luz del artículo 27 del Pacto pero concluyeron que las actividades impugnadas no impedían que los denunciantes practicasen la cría de renos.

7.3. En cuanto al fondo de la reclamación de los autores en virtud del artículo 27, el Estado Parte reconoce que el concepto de "cultura" mencionado en el artículo 27 abarca también la cría de renos, "componente esencial de la cultura sami". Examina si la licencia de extracción, la explotación de la cantera y el contrato entre la Junta Forestal Central y Arkinen Kivi Oy violan los derechos de los autores amparados por el artículo 27. A este respecto, se aplican varias disposiciones de la Ley N° 555/1981 relativa a la minería de recursos terrestres. Así pues, en el artículo 6 de la ley se estipula que puede concederse la licencia de extracción (explotación de canteras) si se reúnen ciertas condiciones establecidas en la ley. En el artículo 11 se definen estas condiciones como "instrucciones que debe seguir el solicitante a fin de evitar o limitar los daños que pudiera causar el proyecto de que se trate". En virtud del párrafo 1 del artículo 9, el contratista tiene la obligación de indemnizar al propietario de los bienes

raíces respecto de cualquier extracción de recursos terrestres que cause daños (al medio ambiente y otros daños) que no puedan calificarse de menores. De conformidad con el párrafo 3 del artículo 16, la autoridad estatal puede modificar las condiciones de la licencia inicial o retirarla, en especial cuando la extracción de los recursos terrestres haya producido efectos ambientales nocivos no previsibles.

7.4. En cuanto a la licencia concedida a Arktinen Kivi Oy, el Estado Parte señala que es válida hasta el 31 de diciembre de 1999, pero únicamente si el Servicio de Bosques y Parques de Finlandia avala el contrato hasta esa fecha. Según otra condición, durante la extracción y después de ella la zona de que se trata debe mantenerse "despejada y segura". La tercera condición es que cada año la extracción debe realizarse durante el período del 1º de abril al 30 de septiembre, de conformidad con lo solicitado por el Comité de Pastores Muotkatunturi en su carta de 5 de noviembre de 1989 a la municipalidad de Inari. Ello porque los renos no pastan en la zona durante ese período. Según esa misma condición, los medios de comunicación (transporte) de acceso a la zona y dentro de ella deben organizarse en coordinación con el Comité de Pastores, y deben tenerse debidamente en cuenta cualesquiera peticiones del Comité del Municipio de Angeli.

7.5. En octubre de 1989 se firmó un contrato entre la Junta Forestal Central y la empresa, que concedió a ésta derecho a usar y extraer piedra en una zona de 10 ha, hasta un máximo de 200 m<sup>3</sup>. Este contrato era válido hasta fines de 1993. Según las condiciones del contrato, había que convenir en los medios de transporte/comunicaciones con el técnico forestal del distrito. Durante la extracción había que alisar los bordes de las excavaciones; después de la extracción había que remodelar las pendientes para que no constituyesen un peligro para los animales y las personas y para que no desfigurasen el paisaje. En marzo de 1993 la empresa pidió que se le adjudicara un nuevo contrato de arrendamiento de tierras; el 30 de julio de 1993 se realizó una inspección del lugar, a la que asistieron representantes del distrito forestal, la empresa, el Comité del Municipio de Angeli, el Comité de Pastores y el inspector de obras del municipio de Inari. Los representantes de la empresa señalaron que era necesario construir una carretera adecuada para que el proyecto fuese rentable; el representante del distrito forestal respondió que el Comité de Pastores y la empresa tenían que negociar una solución. El Estado Parte añade que el Servicio de Bosques y Parques ha informado al Gobierno de que sólo se decidirá sobre un posible nuevo contrato con la empresa después de que el Comité haya emitido su dictamen respecto del presente caso.

7.6. En cuanto a la extracción propiamente dicha, el Estado Parte señala que la actividad de la empresa en la zona ha sido insignificante, tanto en cuanto al volumen de piedra extraída (30 m<sup>3</sup>) como a la extensión (10 ha) de la zona de extracción en el monte Riutusvaara. En comparación, la superficie total usada por el Comité de Pastores Muotkatunturi es de 2.586 km<sup>2</sup>, en tanto que la zona cercada para fines de extracción abarca apenas una hectárea y se encuentra a sólo 4 km de la carretera principal. En dos peritajes de fecha 25 de octubre de 1991 presentados al Tribunal Supremo Administrativo se señala que "la magnitud de la extracción de recursos terrestres en el monte Etelä-Riutusvaara no influye en absoluto en la capacidad de sustento de los pastizales del Comité de Pastores Muotkatunturi". En opinión del Estado Parte, la extracción tampoco puede tener ningún otro efecto negativo sobre la cría de renos. El Gobierno discrepa de la afirmación de los autores de que la extracción limitada de prueba ya ha causado daños considerables al monte Etelä-Riutusvaara.

7.7. En el contexto señalado, el Estado Parte señala que de una opinión de la Oficina del Medio Ambiente de la Junta Administrativa del Condado de Laponia (de fecha 8 de mayo de 1991) se infiere que sólo se usan explosivos de baja presión para extraer piedra de la roca: "La extracción se realiza mediante técnicas de aserrado y acuñamiento para preservar al máximo la integridad de la roca". En consecuencia, el posible daño al medio ambiente es mínimo. Además, de una declaración de fecha 19 de agosto de 1990 de la Junta Ejecutiva Municipal de Inari a la Junta Administrativa del Condado se infiere que la Junta y la empresa pusieron especial empeño en no perturbar la cría de renos en la zona. El Estado Parte se refiere al párrafo 2 del artículo 2 de la Ley sobre la cría de renos, en que se estipula que las zonas más septentrionales de propiedad del Estado no se usarán de manera que pudiera resultar gravemente perjudicada la cría de renos; añade que en los trámites para la obtención de licencias se observaron las obligaciones impuestas por el artículo 27.

7.8. Con respecto a la cuestión de la construcción de carreteras en la zona de extracción, el Estado Parte señala que los bloques de piedra de prueba se transportaron inicialmente por una trocha existente, con la ayuda de uno de los autores. La compañía sólo extendió la trocha aproximadamente 1 km en otra dirección (*sin* atravesar los cercos para renos de los autores) y usó el camino existente para transportar la piedra hasta la carretera principal. El Estado Parte observa que, por lo tanto, son los propios autores quienes decidieron el trazado de la trocha. En una reunión celebrada el 15 de octubre de 1993 por la Junta Consultiva de Inari, la empresa opinó que la construcción de una buena carretera haría más rentable el proyecto; y en agosto de 1991 la Junta

Municipal de Inari en una comunicación por escrito al Tribunal Supremo Administrativo reconocía que la construcción de semejante carretera era técnicamente posible sin necesidad de perturbar la cría de renos.

7.9. El Estado Parte afirma que a la luz de lo anterior, y habida cuenta de que en realidad sólo se han extraído 30 m<sup>3</sup> de roca, la actividad de la empresa ha sido insignificante para el ejercicio de los derechos de los autores amparados por el artículo 27, en especial para su actividad de cría de renos. Las mismas conclusiones valdrían en el caso de que se extrajera el volumen total de piedra permitido y éste se transportara por una carretera apropiada hasta la carretera principal. En este contexto, el Estado Parte recuerda el dictamen del Comité en el caso *Lovelace c. el Canadá* de que "no cabe considerar que cualquier interferencia equivalga a una denegación de los derechos en el sentido del artículo 27...". A este respecto, "las restricciones... deben tener una justificación razonable y objetiva y ser compatibles con las demás disposiciones del Pacto...". Este principio, en opinión del Estado Parte, se aplica al presente caso.

7.10. El Estado Parte reconoce que "el concepto de cultura en el sentido del artículo 27 brinda cierta protección a los medios de sustento tradicionales de las minorías nacionales, y puede considerarse que abarca los medios de vida y las condiciones conexas en la medida en que sean esenciales para la cultura y necesarios para su supervivencia. Esto no significa que no toda medida -y cada una de sus consecuencias- que de alguna forma altere las condiciones anteriores pueda interpretarse como una interferencia adversa en los derechos de las minorías a gozar de su propia cultura, previstos en el artículo 27". El Comité Parlamentario para el Derecho Constitucional se ha referido a la cuestión en relación con el proyecto de ley N° 244/1989 presentado por el Gobierno, a efectos de que no se impondrán restricciones innecesarias a la cría de renos por parte de los sami.

7.11. El Estado Parte señala que este principio fue subrayado por los propios autores en su petición a la Junta Administrativa del Condado de Laponia: así pues, antes que las autoridades nacionales, los propios autores adoptaron la postura de que sólo las interferencias innecesarias y esenciales en sus medios de sustento, en particular la cría de renos, serían susceptibles de considerarse actos de violación del Pacto.

7.12. El Estado discrepa de la declaración del abogado de los autores ante el Tribunal Supremo Administrativo (10 de junio de 1991) según la cual,

con referencia al dictamen del Comité en el caso de *B. Ominayak y miembros de la Banda del Lago Lubicon c. el Canadá*<sup>2</sup>, toda medida, incluso una de poca envergadura que obstruya u obstaculice la cría de renos debe interpretarse como medida prohibida por el Pacto. En este contexto, el Estado Parte se remite al párrafo 9 del comentario general del Comité sobre el artículo 27, en que se establece que los derechos previstos en el artículo 27 tienen por objeto "garantizar la preservación y el desarrollo continuo de la identidad cultural, religiosa y social de las minorías interesadas...". Además, la cuestión de las "injusticias históricas", que se suscitó en el caso de la *Banda del Lago Lubicon*, no se plantea en el presente caso. El Estado Parte rechaza por no ser pertinentes el caso de ciertas interpretaciones académicas del artículo 27 y ciertas decisiones de los tribunales nacionales que esgrimen los autores. Sostiene que el dictamen del Comité de Derechos Humanos en el caso de *Kitok*<sup>3</sup> implica que el Comité aprueba el principio de que los Estados gozan de cierto grado de discreción en la aplicación del artículo 27, lo que es normal en toda regulación de las actividades económicas. Según el Estado Parte, esta opinión se apoya en las decisiones de los más altos tribunales de los Estados Partes en el Pacto y de la Comisión Europea de Derechos Humanos.

7.13. El Estado Parte concluye que las autoridades nacionales han tenido constantemente en cuenta los requisitos del artículo 27 al aplicar y poner en práctica la legislación nacional y las medidas de que se trata. Reitera que debe reservarse a las autoridades nacionales cierto margen de discreción, aun respecto de la aplicación del artículo 27: "Como lo ha confirmado en muchos casos el Tribunal Europeo de Derechos Humanos..., el juez nacional está en mejores condiciones que el juez internacional para adoptar una decisión. En el presente caso, dos autoridades administrativas y... el Tribunal Supremo Administrativo han examinado la concesión de la licencia y las medidas conexas y las han estimado legítimas y apropiadas". Se sostiene que los autores pueden seguir dedicándose a la cría de renos y que no se verán obligados a abandonar su estilo de vida. La extracción y el uso de la antigua trocha forestal, o la posible construcción de una carretera propiamente dicha, tendrán un efecto insignificante o a lo sumo muy limitado sobre este medio de sustento.

<sup>2</sup> Dictamen aprobado por el Comité en su 38° período de sesiones, el 26 de marzo de 1990.

<sup>3</sup> Caso N° 197/1985, dictamen aprobado durante el 33° período de sesiones del Comité, el 27 de julio de 1988, párr. 9.3.

8.1. En sus comentarios, de fecha 31 de agosto de 1994, el abogado informa al Comité que desde la presentación inicial de la denuncia, el Comité de Pastores Muotkatunturi ha modificado un tanto sus métodos de cría de renos. Desde la primavera de 1994 ya no se encierra con sus madres a los renos jóvenes, de manera que los renos pastan más libremente y durante períodos del año más largos que antes en zonas al norte de la carretera entre Angeli e Inari, incluida la parte sur de Riutusvaara. Los renos también pastan ahora en esta zona en abril y septiembre. El abogado añade que la parte sur de Riutusvaara ciertamente no es inadecuada para la cría de renos, como afirma el Estado Parte, puesto que los renos encuentran allí líquenes comestibles.

8.2. En cuanto a la información complementaria proporcionada por el Estado Parte, los autores señalan que hasta ahora las empresas que explotan el monte Etelä-Riutusvaara no han tapado ningún hoyo ni han alisado los bordes o laderas al expirar sus contratos. Los autores atribuyen especial importancia a la observación del Estado Parte de que el contrato de arrendamiento entre la Junta Forestal Central y Arkinen Kivi Oy tenía validez hasta fines de 1993. Esto significa que no se violaría ninguna obligación contractual si el Comité de Derechos Humanos determinara que toda extracción adicional sería inaceptable a la luz del artículo 27.

8.3. En cuanto a la carretera que conduce a la cantera, los autores rechazan por infundado el argumento del Estado Parte de que la carretera en litigio ha sido o habría sido construida en parte "por uno de los autores". Explican que el trazado de la carretera fue realizado por las dos empresas que desean extraer piedra de la zona. Sin embargo, el abogado reconoce que la primera empresa usó a un sami como "empleado o contratista para la apertura de la trocha. Esta es probablemente la razón por la cual la persona de que se trata... no quiso firmar la comunicación dirigida al Comité de Derechos Humanos".

8.4. Los autores critican el hecho de que el Estado Parte haya establecido un umbral inaceptablemente elevado para la aplicación del artículo 27 del Pacto y señalan que al parecer las autoridades finlandesas insinúan que sólo después de que un Estado Parte reconoce explícitamente que determinada minoría ha sido víctima de injusticias históricas es posible concluir que todo nuevo acontecimiento que obstruye la vida cultural de una minoría constituye una violación del artículo 27. Para los autores, esta interpretación del dictamen del Comité en el caso de la *Banda del Lago Lubicon* es errónea. Para ellos, lo que resultó decisivo en *Ominayak* fue que una serie de acontecimientos adversos pudiera constituir en

conjunto una "injusticia histórica" que equivalía a una violación del artículo 27<sup>4</sup>.

8.5. Según el abogado, la situación de los sami en la zona de Angeli puede compararse a "prácticas de asimilación" o por lo menos puede interpretarse como una amenaza a la cohesión del grupo mediante la explotación de canteras, la explotación de los recursos forestales y otras formas de explotación de las tierras tradicionales de los sami con fines distintos de la cría de renos.

8.6. Aunque los autores convienen en que la cuestión de la propiedad de las tierras de que se trata no es en sí el meollo del asunto, observan que a) la pertinencia para las autoridades nacionales del Convenio N° 169 de la OIT, pese a que no ha sido ratificado por Finlandia, es comparable al efecto de tratados concluidos (Opinión N° 30 de 1993 del Comité Jurídico Constitucional Parlamentario) y b) ni la redistribución general de tierras ni las inscripciones en el registro de la propiedad pueden tener efecto constitutivo alguno sobre la propiedad del territorio tradicional de los sami. En este contexto, los autores señalan que la legislatura está considerando la propuesta creación de un sistema de propiedad colectiva de la tierra entre las aldeas sami:

"Mientras no se resuelva la controversia sobre los títulos de propiedad..., los samis finlandeses vivirán en una situación muy delicada y vulnerable en relación con cualesquiera medidas que amenacen sus actividades económicas tradicionales. Por lo tanto, la cantera de Riutusvaara y la carretera que conduce a ella, creadas con la participación de las autoridades públicas, deberán considerarse como una violación del artículo 27... La renovación de un contrato de arrendamiento de tierras entre la Junta Forestal Central [o su sucesor legal] y la... empresa también violaría el artículo 27."

8.7. Por último, los autores se refieren a nuevos acontecimientos en Finlandia que a su juicio ponen de relieve la vulnerabilidad de su propia situación. A raíz del acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (EEE) en vigor desde el 1 de enero de 1994, las empresas extranjeras y transnacionales registradas en el marco del EEE tienen más acceso que antes al mercado finlandés. La consecuencia más visible ha sido la actividad de las empresas mineras multinacionales en la Laponia finlandesa, incluidas las partes más septentrionales habitadas por los sami. Dos grandes empresas mineras extranjeras han

<sup>4</sup> En este contexto, los autores se refieren al análisis del dictamen relativo al caso de la *Banda del Lago Lubicon* por el profesor Benedict Kingsbury (25 *Cornell International Law Journal* (1992)), y por el profesor Manfred Novak (CCPR Commentary, 1993).

registrado grandes extensiones de terreno para investigar la posibilidad de realizar operaciones mineras en ellas. Estas zonas están ubicadas en las tierras de pastoreo de algunos comités de pastoreo de renos. El 11 de junio de 1994 el Parlamento sami expresó su preocupación por este hecho. Los autores estiman que el resultado del presente caso gravitará sobre la operación de las empresas mineras extranjeras de que se trata.

8.8. La información detallada en el párrafo 8.7. *supra* se complementa con una nueva comunicación del abogado de fecha 9 de septiembre de 1994. Este señala que la actividad de las empresas mineras multinacionales al norte de Laponia ha suscitado un nuevo interés entre las empresas finlandesas en la zona. Incluso un organismo público, el Centro de Investigaciones Geológicas (Geologian tutkimuskeskus) ha solicitado una reserva de tierras sobre la base de la Ley de minas de Finlandia. Este organismo ha registrado seis reservas de 9 km<sup>2</sup> cada una en las proximidades inmediatas de la aldea de Angeli y en parte de las laderas del monte Riutusvaara. Dos de estas extensiones de terreno están ubicadas en una zona que es objeto de controversia jurídica entre los sami locales y las autoridades forestales públicas a raíz de actividades de explotación forestal.

#### *Cuestiones materiales y procesales de previo pronunciamiento*

9.1. El Comité ha examinado la presente comunicación teniendo en cuenta toda la información que le han facilitado las partes. Lo que debe determinar el Comité es si el volumen de lo explotado hasta ahora en la cantera de la ladera del monte Etelä-Riutusvaara, o el volumen que podría explotarse en virtud de la licencia concedida a la empresa que ha expresado su intención de extraer roca de la montaña (es decir, hasta un total de 5.000 m<sup>3</sup>), violaría los derechos de los autores previstos en el artículo 27 del Pacto.

9.2. Es indiscutible que los autores son miembros de una minoría en el sentido del artículo 27 y que como tales tienen derecho a gozar de su propia cultura; también es indiscutible que la cría de renos es un elemento esencial de su cultura. En este contexto el Comité recuerda que las actividades económicas pueden entrar en el ámbito del artículo 27 si son un elemento esencial de la cultura de una comunidad étnica<sup>5</sup>.

9.3. El derecho a gozar de la cultura propia no puede determinarse *in abstracto* sino que tiene que

<sup>5</sup> Dictamen sobre la comunicación N° 197/1985 (*Kitok c. Suecia*), aprobado el 27 de julio de 1988, párr. 9.2.

situarse en un contexto. A este respecto, el Comité observa que el artículo 27 no protege únicamente los medios de sustento *tradicionales* de las minorías nacionales, como se indica en la comunicación del Estado Parte. Por lo tanto, el hecho de que los autores hayan adaptado sus métodos de pastoreo de renos con el paso de los años y que lo practiquen con la ayuda de tecnología moderna no les impide invocar el artículo 27 del Pacto. Además, el monte Riutusvaara sigue teniendo un significado espiritual para su cultura. El Comité toma asimismo nota de la inquietud de los autores ante el hecho de que la calidad de los renos sacrificados fuera desfavorablemente afectada por la perturbación del entorno.

9.4. Es comprensible que un Estado desee estimular el desarrollo o autorizar la actividad económica de las empresas. Su ámbito de libertad en este sector no se mide por referencia a un margen de apreciación sino por referencia a las obligaciones que le impone el artículo 27. Según este artículo, los miembros de las minorías étnicas no serán privados del derecho a tener su propia vida cultural. Por consiguiente, toda medida cuyo efecto equivalga a negar este derecho será incompatible con las obligaciones que impone el artículo 27. Sin embargo, las medidas que tengan un efecto limitado en la forma de vida de las personas pertenecientes a una minoría no equivalen necesariamente a una denegación de los derechos reconocidos en el artículo 27.

9.5. Así pues, la cuestión que se plantea en el presente caso es la de si los efectos de la explotación de la cantera en el monte Riutusvaara son tan importantes que privan realmente a los autores del derecho a disfrutar de sus derechos culturales en esa región. El Comité recuerda el párrafo 7 de su comentario general sobre el artículo 27, según el cual las minorías o los grupos indígenas tienen derecho a la protección de actividades tradicionales como la caza, la pesca o, en el caso de que se trata, la cría de renos, y que deben adoptarse medidas "para asegurar la participación efectiva de los miembros de comunidades minoritarias en las decisiones que les afectan".

9.6. Con estos antecedentes, el Comité concluye que la explotación de la cantera en las laderas del monte Riutusvaara, en el volumen ya extraído, no constituye una negación del derecho de los autores a gozar de su propia cultura, previsto en el artículo 27. Señala en particular que los intereses del Comité de Pastores Muotkatunturi y de los autores se tuvieron en cuenta en las diligencias que precedieron a la concesión del permiso de extracción, que si se consultó a los autores durante esas diligencias y que la extracción realizada hasta ahora no parece haber

afectado adversamente al pastoreo de renos en la zona.

9.7. En cuanto a las actividades que puedan aprobar en el futuro las autoridades, el Comité señala además que a juzgar por la información de que dispone las autoridades del Estado Parte han tomado la precaución de sólo permitir una extracción que suponga una repercusión mínima sobre las actividades de pastoreo de renos en la parte meridional del monte Riutusvaara y sobre el medio ambiente; la intención de reducir a un mínimo los efectos de la extracción de roca de la zona sobre la cría de renos está reflejada en las condiciones establecidas en el permiso de extracción. Además, se ha acordado que esas actividades deben realizarse principalmente fuera del período dedicado al pastoreo de renos en la zona. Nada indica que las autoridades forestales locales o la empresa no puedan adaptarse al cambio de los métodos de pastoreo del Comité de Pastores Muotkatunturi (véase el párrafo 8.1 *supra*).

9.8. En cuanto a la inquietud de los autores acerca de sus actividades futuras, el Comité señala que para ajustarse al artículo 27 las actividades económicas se deben realizar de forma tal que los autores puedan continuar dedicándose a la cría del reno. Además, si se aprobara la realización de actividades mineras en gran escala en la zona de Angeli y las compañías a las que se han otorgado licencias de explotación ampliaran esas actividades, ello podría entrañar el riesgo de una violación de los derechos de los autores en virtud del artículo 27, en particular su derecho a disfrutar de su propia cultura. El Estado Parte debe tener en cuenta estas circunstancias cuando prorrogue los contratos existentes o conceda otros nuevos.

10. El Comité de Derechos Humanos, a tenor de lo dispuesto en el párrafo 4 del artículo 5 del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, decide que los hechos presentados al Comité no revelan una violación por el Estado Parte del artículo 27 o de ninguna otra disposición del Pacto.

### Comunicación N° 516/1992

*Presentada por:*

Sra. Alina Simunek, Sra. Dagmar Tuzilova Hastings y Sr. Josef Prochazka el 17 de septiembre de 1991

*Presuntas víctimas:*

Los autores y Jaroslav Simunek (marido de la Sra. Alina Simunek)

*Estado Parte:*

República Checa

*Declarada admisible:*

22 de julio de 1994 (51° período de sesiones)

*Fecha de aprobación del dictamen:*

19 de julio de 1995 (54° período de sesiones)

*Asunto:* Presuntas disposiciones discriminatorias de la ley checa para la devolución de los bienes confiscados durante el régimen político anterior

*Cuestiones de procedimiento:* No presentación por el Estado Parte de una comunicación sobre admisibilidad - Admisibilidad *ratione materiae* y *ratione temporis* - Violación permanente - No fundamentación de una reclamación

*Cuestiones de fondo:* Igualdad ante la ley - Protección igual de la ley - Criterios de diferenciación no justificados - Inaplicabilidad de los fines discriminatorios - Recurso efectivo

*Artículos del Pacto:* 14 (párr. 6) y 26

*Artículos del Protocolo Facultativo:* 1 y 3

1. Los autores de la comunicación son Alina Simunek, quien actúa en su propio nombre y en el de su marido, Jaroslav Simunek, Dagmar Tuzilova Hastings y Josef Prochazka, residentes en el Canadá y Suiza. Alegan ser víctimas de violaciones de sus

derechos humanos por la República Checa. El Pacto fue ratificado por Checoslovaquia el 23 de diciembre de 1975. El Protocolo Facultativo entró en vigor para la República Checa el 12 de junio de 1991<sup>1</sup>.

*Los hechos expuestos por los autores*

2.1. Alina Simunek, ciudadana polaca nacida en 1960, y Jaroslav Simunek, ciudadano checo, viven actualmente en Ontario (Canadá). Afirman que se vieron obligados a salir de Checoslovaquia en 1987, presionados por las fuerzas de seguridad del régimen comunista. Según la legislación vigente a la sazón, sus bienes fueron confiscados. Después de la caída del Gobierno comunista el 17 de noviembre de 1989, las autoridades checas publicaron proclamas que

<sup>1</sup> La República Federal Checa y Eslovaca ratificó el Protocolo Facultativo en marzo de 1991, pero el 31 de diciembre de 1992 dejó de existir la República Federal Checa y Eslovaca. El 22 de febrero de 1993, la República Checa notificó su adhesión al Pacto y al Protocolo Facultativo.