



Organización  
Internacional  
del Trabajo

# Procedimientos para la celebración de consultas con los pueblos indígenas

## Experiencias de Noruega



Servicio  
de Género,  
Igualdad y  
Diversidad  
(GED)

# **Procedimientos para la celebración de consultas con los pueblos indígenas**

*Experiencias de Noruega*

**Servicio de Género, Igualdad y Diversidad**

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2016

Primera edición 2016

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a [rights@ilo.org](mailto:rights@ilo.org), solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En [www.ifrro.org](http://www.ifrro.org) puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

---

Procedimientos para la celebración de consultas con los pueblos indígenas : experiencias de Noruega / Oficina Internacional del Trabajo. - Ginebra: OIT, 2016.

ISBN: 978-92-2-331209-1 (print)

ISBN: 978-92-2-331210-7 (web pdf)

International Labour Office. Gender, Equality and Diversity Branch.

indigenous people / tribal people / ILO Convention / application / consultation / case study / Norway

Publicado también en inglés: Procedures for consultations with indigenous peoples : experiences from Norway (ISBN 9789221307914; 9789221307921 (web pdf)), Ginebra.

14.08

*Datos de catalogación de la OIT*

---

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones y los productos digitales de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías y redes de distribución digital, u ordenándose a: [ilo@turpin-distribution.com](mailto:ilo@turpin-distribution.com). Para más información, visite nuestro sitio web: [ilo.org/publns](http://ilo.org/publns) o escribanos a: [ilopubs@ilo.org](mailto:ilopubs@ilo.org).

---

Fotocompuesto en Suiza

SCR

Impreso por la Oficina Intrenacional del Trabajo, Ginebra, Suiza



## Prólogo

En noviembre de 2015, el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo aprobó la estrategia para la acción de la OIT en relación con los pueblos indígenas y tribales (OIT, 2015). Esta estrategia alude a una mejor aplicación del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169) en los términos siguientes:

La acción de la OIT se centrará de manera estratégica en la promoción institucionalizada del diálogo entre los pueblos indígenas y tribales y las instituciones estatales, así como de las actividades para aumentar la capacidad de los mandantes de la OIT y de las organizaciones de los pueblos indígenas y tribales a fin de establecer y reforzar los procedimientos de consulta y participación en ámbitos clave de las políticas públicas. Esto incluiría hacer un inventario y evaluar las prácticas y los retos actuales relacionados con esos mecanismos y promover el diálogo, dando participación a los mandantes de la OIT y a los pueblos indígenas y tribales, a fin de buscar soluciones para superar las dificultades conexas, en conformidad con las normas de la OIT (OIT, 2015).

En tal sentido, la Oficina está tratando de documentar experiencias de consulta y participación para someter a consideración de los gobiernos, las organizaciones de empleadores y de trabajadores, y las organizaciones de pueblos indígenas interesados.

El presente estudio analiza aquí el caso de Noruega, primer país en ratificar el Convenio núm. 169 en 1990. El planteamiento adoptado en Noruega en relación con las consultas con los pueblos indígenas con arreglo a dicho Convenio comprende una serie de medidas y mecanismos interrelacionados, en particular, la adopción de disposiciones constitucionales y legislativas, la formulación de procedimientos, y la creación de instituciones y mecanismos que aseguren la aplicación de esas disposiciones. Eso demuestra que la calidad del proceso de consulta es un factor decisivo para obtener consenso.

No se realiza aquí una evaluación exhaustiva de todos los procesos de consulta de Noruega desde la adopción de los procedimientos de consulta específicos en 2005; en cambio, se procura exponer las principales características del proceso y la forma en que ha funcionado en la práctica, utilizando sobre todo el ejemplo de la consulta en torno a la Ley de minería promulgada en 2009. La práctica de los procedimientos de consulta entre las autoridades del Gobierno de Noruega y el Parlamento Sami (el «Sámediggi») ha evolucionado desde 2009 y sigue haciéndolo. La Oficina preparó este documento basándose en un estudio redactado por Birgitte Feiring para la OIT, con aportaciones de John Bernhard Henriksen.

A fin de facilitar la consulta, el documento reproduce la sección 2 de la publicación *Comprender el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169). Manual para los mandantes tripartitos de la OIT*, de 2013, en la que se proporcionan orientaciones sobre las disposiciones del Convenio en lo referente a la consulta y participación. En el anexo se recogen las observaciones más recientes de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT (CEACR) sobre la aplicación del Convenio por parte de Noruega.

**Shauna Olney**

Jefa

Servicio de Género, Igualdad y Diversidad



# Índice

Prólogo .....	iii
<b>La consulta y la participación en el Convenio núm. 169 de la OIT.</b> .....	1
<b>1. Reconocimiento de los derechos de los sami en Noruega</b> .....	9
<b>2. Contenido de los procedimientos de consulta</b> .....	13
<b>2.1. Derechos y reconocimientos fundamentales</b> .....	13
2.1.1. Reconocimiento de la obligación del Estado de consultar a los sami .....	13
2.1.2. Reconocimiento de los sami en tanto que pueblo indígena ...	14
2.1.3. Fundamento .....	14
2.1.4. Relación con la participación y la autonomía .....	14
<b>2.2. Principales actores, y ámbito de aplicación.</b> .....	16
2.2.1. Responsabilidad de la puesta en marcha de las consultas . . . .	16
2.2.2. Celebración de consultas con las instituciones representativas .....	18
2.2.3. Cuestiones que afectan directamente a los sami .....	19
2.2.4. Alcance geográfico y sustantivo de la obligación de consultar .....	20
<b>2.3. El objetivo de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento</b> . . . .	21
<b>2.4. Cuestiones de procedimiento.</b> .....	23
2.4.1. Flexibilidad y viabilidad .....	24
2.4.2. Diálogo y consultas regulares. ....	24
2.4.3. Difusión de la información, documentación y base de conocimientos .....	25
<b>3. Experiencias en la aplicación</b> .....	29
<b>3.1. Tipo de cuestiones tratadas en las reuniones semestrales</b> .....	29
<b>3.2. Experiencias y lecciones aprendidas</b> .....	31
<b>3.3. La Ley de minería de Noruega y las Directrices sami         sobre los recursos minerales</b> .....	34
<b>3.4. Evaluaciones cualitativas de los procedimientos de consulta</b> . . . .	36
<b>4. Observaciones finales</b> .....	39
<b>Bibliografía</b> .....	41
<b>Anexo</b> .....	45



# La consulta y la participación en el Convenio núm. 169 de la OIT

**Extracto de la publicación de la OIT: *Comprender el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169). Manual para los mandantes tripartitos de la OIT*<sup>1</sup>**

El derecho a ser consultados y el derecho a participar en la adopción de decisiones constituyen la piedra angular del Convenio núm. 169, y la base para aplicar el conjunto más amplio de derechos consagrados en el Convenio. En la presente sección se responde a algunas de las principales preguntas que suelen plantear los mandantes de la OIT en relación con estos derechos interrelacionados de los pueblos indígenas.

## **¿POR QUÉ LA CONSULTA Y LA PARTICIPACIÓN SON LA PIEDRA ANGULAR DEL CONVENIO?**

La consulta y la participación constituyen principios fundamentales de la gobernanza democrática y del desarrollo incluyente. Las disposiciones sobre estos elementos se introdujeron en el Convenio núm. 169, para eliminar el planteamiento asimilacionista del antiguo Convenio núm. 107. La consulta y la participación constituyen importantes objetivos *per se*, y también el medio a través del cual los pueblos indígenas pueden participar plenamente en las decisiones que les afectan. La consulta y la participación no son derechos atribuidos exclusivamente a los pueblos indígenas. La primera constituye un principio fundamental presente en los demás Convenios de la OIT, los cuales prevén las consultas entre gobiernos, organizaciones de empleadores y de trabajadores, además de aquellos de interés específico de un Convenio determinado. El Convenio núm. 169 no es, pues, una excepción, y afirma el requisito de efectuar consultas específicas con los pueblos indígenas.

Habida cuenta de los inmensos problemas que afrontan hoy los pueblos indígenas y tribales, como la regularización de los títulos de propiedad de la tierra, la salud y la educación, y la creciente explotación de los recursos naturales, su participación en estas y otras esferas que les afectan directamente constituye un elemento esencial para asegurar la igualdad y garantizar la paz social mediante la inclusión y el diálogo... Las consultas pueden ser un instrumento de diálogo auténtico, y de cohesión social, y desempeñar un papel decisivo en la prevención y resolución de conflictos.

CEACR, Observación General sobre el Convenio núm. 169, 79.ª reunión, 2008, publicada en 2009.

## **¿QUÉ DICE EL CONVENIO SOBRE LA CONSULTA?**

El requisito general de consultar a los pueblos indígenas figura en el párrafo 1 del Artículo 6 del Convenio núm. 169. Así, la consulta a los pueblos indígenas entra en vigor como obligación general en virtud del Convenio, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente. Dichas medidas pueden referirse, por ejem-

<sup>1</sup> Reproducido sin las notas a pie de página

El párrafo 1 del Artículo 6 estipula que los gobiernos deberán: «consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente».

Además, el párrafo 2 del Artículo 6 del Convenio estipula expresamente que «las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas».

El Convenio subraya en particular la necesidad de celebrar consultas en las circunstancias siguientes:

- antes de la prospección o explotación de los minerales o los recursos del subsuelo (párrafo 2 del Artículo 15);
- antes de la reubicación, que sólo deberá efectuarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa (Artículo 16);
- siempre que se considere la enajenación o la transmisión de las tierras de los pueblos indígenas fuera de su comunidad (Artículo 17);
- en relación con la organización y ejecución de programas especiales de formación (Artículo 22);
- en relación con la alfabetización y programas y servicios de enseñanza (Artículos 27 y 28).

plo, a la elaboración de leyes nacionales sobre la celebración de consultas o la construcción de infraestructura vial en tierras de una comunidad indígena determinada. Además, el Convenio hace especial hincapié en la necesidad de consultarlos en circunstancias determinadas, en particular antes de emprender programas de prospección o explotación de los recursos del subsuelo y antes de la reubicación y de la enajenación de tierras.

El contenido central de la aplicación de los conceptos de consulta y participación resulta fundamental en el contexto de las relaciones entre los pueblos indígenas y los Estados. El requisito de iniciar consultas con los pueblos indígenas es a la vez amplio y específico. En términos operacionales, a menudo, ello comportará establecer mecanismos institucionalizados para la celebración de consultas regulares y amplias, y mecanismos específicos que se aplicarán, toda vez que una comunidad determinada se vea afectada.

En virtud del Convenio, el concepto de consulta significa que:

1. Las consultas deben ser formales, plenas y llevarse a cabo de buena fe; debe haber un diálogo genuino entre los gobiernos y los pueblos indígenas y tribales, caracterizado por la comunicación y el entendimiento, el respeto mutuo, la buena fe y el deseo sincero de alcanzar un acuerdo.
2. En el plano nacional, tienen que establecerse mecanismos apropiados, adaptándolos a las circunstancias.
3. En el caso de medidas legislativas y administrativas se iniciarán consultas a través de instituciones representativas de los pueblos indígenas y tribales.
4. Las consultas se habrán de iniciar con el objetivo de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento sobre las medidas propuestas.

Las consultas pro forma o la simple información no bastan para dar por cumplidos los requisitos del Convenio. Al mismo tiempo, dichas consultas no implican un derecho de veto, ni que su resultado sea necesariamente alcanzar un acuerdo o lograr el consentimiento.

CEACR, Observación General sobre el Convenio núm. 169, 2010, publicada en 2011.

Una de las cuestiones que la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) ha examinado con más regularidad desde la adopción del Convenio es la «obligación de consulta». La CEACR formuló una observación general detallada para clarificar el concepto de consulta, en la que, entre otras cosas, se indica:

La Comisión no puede sino subrayar la importancia de garantizar el derecho de los pueblos indígenas y tribales a decidir sus prioridades de desarrollo a través de consultas significativas y eficaces y la participación de esos pueblos en todas las etapas del proceso de desarrollo, especialmente cuando se debaten y deciden los modelos y prioridades de desarrollo. No realizar dichas consultas y no dejarles participar tiene graves repercusiones para la aplicación y el éxito de programas y proyectos específicos de desarrollo, ya que de esta forma resulta poco probable que reflejen las aspiraciones y necesidades de los pueblos indígenas y tribales.

CEACR, Observaciones Generales sobre el Convenio núm. 169, 2009 y 2011.

Estos elementos se corresponden con la experiencia de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT (CEACR), que en su Observación General de 2009 señaló dos problemas fundamentales: i) asegurar que se realicen consultas apropiadas antes de adoptar todas las medidas legislativas y administrativas susceptibles de afectar directamente a pueblos indígenas y tribales; y ii) incluir disposiciones en la legislación que requieran la consulta previa como parte del proceso en el que se determina si se otorgarán concesiones para la explotación y prospección de recursos naturales.

### **¿POR QUÉ LA CONSULTA CON LOS PUEBLOS INDÍGENAS REQUIERE DE ATENCIÓN ESPECIAL?**

Los pueblos indígenas tienen el mismo derecho que el resto de la ciudadanía a participar en la vida democrática general del Estado y a votar en dichos procesos. Asimismo, los Estados tienen la obligación de consultar expresamente a los pueblos indígenas y de asegurar su participación, siempre que se consideren medidas susceptibles de afectarles directamente. Esto no quiere decir que los pueblos indígenas tengan derechos especiales, sino que, dada su situación, se requieren medidas especiales de consulta y participación para salvaguardar sus derechos en el marco de un Estado democrático. La naturaleza colectiva de los derechos de los pueblos indígenas y la necesidad de salvaguardar sus culturas y medios de vida son parte de los motivos por los cuales los gobiernos deben adoptar medidas especiales para consultarlos y que participen en la toma de decisiones.

### **¿QUIÉN TIENE LA RESPONSABILIDAD DE INICIAR LAS CONSULTAS?**

En el marco del Convenio núm. 169, la obligación de hacer lo necesario para que haya consultas apropiadas recae clara y explícitamente en los gobiernos, y no en particulares o empresas privadas. En algunos casos, los gobiernos pueden delegar la aplicación práctica del proceso de consulta a otras entidades. Sin embargo, la responsabilidad de que las consultas se realicen en cumplimiento de lo estipulado por el Convenio recae en el gobierno, incluso si este no se encarga de dirigir directamente el proceso.

### **¿QUIÉN DEBE SER CONSULTADO?**

El Convenio estipula que los pueblos indígenas deben ser consultados a través de sus instituciones representativas; estas se determinarán tomando en consideración las características del país, las particularidades de los pueblos indígenas y el tema y el alcance de la consulta. Dependiendo de las circunstancias, la institución pertinente podrá ser representativa a nivel



nacional, regional o comunitario; podrá ser parte de una red nacional o representar a una única comunidad. El requisito importante es que la representatividad venga determinada por un proceso de los propios pueblos indígenas. Ello también comporta que una institución indígena no podrá atribuirse la representatividad si no puede especificar claramente quiénes son sus miembros ni su responsabilidad para con ellos. En algunos casos, la presunta falta de representatividad de una institución determinada ha sido impugnada ante los tribunales, o señalada a la atención de los órganos de control de la OIT.

En caso de impugnación de la representatividad o en circunstancias en las que diversas instituciones se impugnan mutuamente, puede resultar imposible precisar una única institución representativa. En el caso de consultas nacionales amplias, será preciso adoptar un planteamiento incluyente, que permita la participación de diversas modalidades de organización. En el de consultas más específicas, su alcance se determinará en función de la naturaleza de los estudios de evaluación de la incidencia previstos en el párrafo 3 del Artículo 7 del Convenio. En ocasiones, para asegurar que las instituciones interesadas sean representativas habrá que ir más allá de las instituciones tradicionales. Por ejemplo, el Convenio exige que sus disposiciones se apliquen de manera igualitaria a mujeres y hombres, pero en ocasiones las mujeres indígenas no intervienen en los procedimientos tradicionales de toma de decisión.

Si las instituciones consultadas no son consideradas representativas por los pueblos que dicen representar, la consulta puede carecer de legitimidad. «Si no se desarrolla un proceso de consulta adecuado con las instituciones u organizaciones indígenas y tribales verdaderamente representativas de las comunidades afectadas, la consulta encaminada no cumpliría con los requisitos del Convenio» (Consejo de Administración de la OIT, 282.ª reunión, 2001, GB.282/14/2).

Además, el apartado c) del párrafo 1 del Artículo 6 del Convenio prevé que los gobiernos deberán «establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin».

Los órganos de control de la OIT han establecido que, al tratar de determinar qué instituciones son representativas, «lo importante es que estas [las instituciones] sean el fruto de un proceso propio, interno de los pueblos indígenas.»

Consejo de Administración, 289.ª reunión, 2004, documento GB.282/17/3

## **¿QUÉ SE ENTIENDE POR PROCEDIMIENTOS APROPIADOS?**

El requisito de que las consultas se lleven a cabo mediante procedimientos apropiados supone que las consultas deben tener lugar en un clima de confianza mutua. En general, es necesario que los gobiernos reconozcan a las organizaciones representativas, y ambas partes deben procurar llegar a un acuerdo, efectuar negociaciones genuinas y constructivas, evitar demoras injustificadas, cumplir con los acuerdos pactados y ponerlos en práctica de buena fe. Además, los gobiernos deben hacer lo necesario para que los pueblos indígenas cuenten con toda la información pertinente y puedan comprenderla en su totalidad. Debe darse tiempo suficiente a los pueblos indígenas para que organicen sus propios procesos de toma de decisiones y participen efectivamente en las decisiones adoptadas, de modo acorde con sus tradiciones culturales y sociales. Por lo tanto, consultar suele equivaler a establecer un

diálogo intercultural. Ello supone poner verdadero empeño en entender cómo funcionan las culturas y los procesos tradicionales de adopción de decisiones de los pueblos indígenas, y adaptar la forma y fijar el momento oportuno de la consulta en consonancia.

Será apropiado el procedimiento que genere las condiciones propicias para poder llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas, independientemente del resultado alcanzado. Con frecuencia, los procesos generales de audiencia pública no resultan suficientes. La forma y el contenido de los procedimientos y mecanismos de consulta han de propiciar la plena expresión de las opiniones de los pueblos interesados —previando la debida antelación y sobre la base del entendimiento pleno de las cuestiones planteadas— a fin de que estos puedan influir en los resultados y se pueda lograr un consenso; el proceso debe desarrollarse de modo aceptable para todas las partes. La Comisión de Expertos subraya que debería realizarse una evaluación periódica del funcionamiento de los mecanismos de consulta, con la participación de los pueblos interesados, a fin de mejorar su eficacia.

### **¿ES OBLIGATORIO OBTENER EL CONSENTIMIENTO?**

Conforme al párrafo 2) del Artículo 6, las consultas deberán efectuarse de buena fe y con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas. En tal sentido, el Convenio núm. 169 no confiere un derecho de veto a los pueblos indígenas, ya que alcanzar un acuerdo o lograr el consentimiento es el propósito del proceso de consulta, y no un requisito independiente. Por otra parte, los órganos de control de la OIT han manifestado claramente que una simple reunión informativa en la que se escucha a los pueblos indígenas, sin que puedan influir en la adopción de decisiones, no bastará para dar por cumplidas las disposiciones del Convenio. La efectividad del derecho a la consulta conlleva un proceso cualitativo de diálogo y negociaciones celebradas de buena fe, mediante el cual el acuerdo y consentimiento, de ser posibles, pueden lograrse. Es preciso insistir en la interconexión entre consultas amplias y consultas específicas. Si los derechos, preocupaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas se reflejan en los textos legislativos y en las políticas de mayor alcance, es probable que el acuerdo y el consentimiento sobre medidas o proyectos específicos que afecten a sus tierras y territorios se logren más fácilmente. Cabe subrayar también que incluso si el proceso de consulta ha concluido sin acuerdo o consentimiento, la decisión del Estado debe respetar los derechos sustantivos reconocidos por el Convenio, tales como los derechos de los pueblos indígenas sobre las tierras y el patrimonio. Cuanto más graves sean las posibles consecuencias para los pueblos indígenas interesados, mayor será la importancia de obtener el acuerdo o consentimiento. Por ejemplo, si está en juego la continuación de la existencia de una cultura indígena, la necesidad de obtener el consentimiento para las medidas propuestas es más importante que si las decisiones conllevan inconvenientes menores, sin consecuencias graves o duraderas.

El párrafo 2 del Artículo 16 del Convenio núm. 169 prevé el «consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa» por parte de los pueblos indígenas en los casos en que el traslado y la reubicación de esos pueblos fuera de las tierras que ocupan se considere excepcionalmente necesario.

### **¿LA CONSULTA AYUDA A PREVENIR CONFLICTOS?**

La consulta y la participación efectivas son principios de buena gobernanza, y medios para conciliar intereses diferentes y perseguir los objetivos de democracia incluyente, estabilidad y

desarrollo económico. En cambio, la falta de consulta efectiva suele provocar más exclusión y, en los peores casos, conflictos y enfrentamientos. El Convenio núm. 169 fue ratificado dos veces como elemento integral de los acuerdos de paz, para poner punto final a guerras civiles cuya raíz era la exclusión de determinados sectores de la población (Guatemala, 1996; Nepal, 2007). En el plano local, la consulta es el mecanismo para establecer el dialogo y facilitar acuerdos. De manera análoga, en los casos de situaciones específicas analizadas por los órganos de control de la OIT resultó evidente que esos conflictos se habían planteado cuando las disposiciones sobre consulta y participación no se habían aplicado adecuadamente.

### **¿CUÁLES SON LOS OBSTÁCULOS PARA EFECTUAR CONSULTAS?**

Un obstáculo fundamental para la consulta efectiva es la situación de exclusión y recelo que suele haber entre los pueblos indígenas y los Estados. Tal como indica un comité tripartito del Consejo de Administración en el contexto de un país en particular, «...el clima de enfrentamientos, violencia y desconfianza recíproca impidieron que las consultas se llevaran a cabo de manera más productiva. Es consustancial a toda consulta la instauración de un clima de confianza mutua, pero más aun con relación a los pueblos indígenas, debido a su desconfianza hacia las instituciones públicas y a su sensación de marginación, cuya raíz son acontecimientos históricos antiquísimos y sumamente complejos que aun no se han solucionado».

Otras causas impiden la adecuada celebración de consultas, como la idea generalizada de que el reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas a ser consultados es bastante reciente, y de que tanto los gobiernos como los pueblos indígenas están en proceso de crear instituciones y modalidades de consulta apropiadas. En una observación general, la CEACR indica que «[e]n algunos casos se han creado instituciones encargadas de velar por los derechos de los pueblos indígenas y tribales, pero que estas carecen de recursos e influencia suficientes, y en las cuales la participación de esos pueblos es escasa o nula. Por ejemplo, las decisiones fundamentales que afectan a los pueblos indígenas y tribales en muchos casos competen a los ministerios de minería o de economía, y no hay coordinación con la institución encargada de velar por los derechos de los pueblos indígenas y tribales. A resultados de ello, esos pueblos no pueden pronunciarse sobre las políticas que les afectan. El Convenio no impone un modelo específico de participación, pero sí requiere la existencia o la creación de órganos u otros mecanismos apropiados, dotados de los medios necesarios para cumplir debidamente con sus funciones, y la participación efectiva de los pueblos indígenas y tribales. Estos órganos o mecanismos siguen pendientes de creación en varios países que han ratificado el Convenio» (CEACR, 2008, publicada en 2009).

### **¿QUÉ DICE EL CONVENIO SOBRE LA PARTICIPACIÓN?**

El concepto de participación guarda estrecha relación con el de consulta. De manera general, el párrafo 1 del Artículo 6 el Convenio núm. 169 estipula que los gobiernos deberán «establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan».

Por lo tanto, el Convenio reconoce que los pueblos indígenas suelen encontrarse en una posición de desventaja y que ello impide su participación en pie de igualdad. Tal es el caso, por ejemplo, de los numerosos casos en los que a los pueblos indígenas, y en particular a las mujeres, no se les reconoce la ciudadanía ni se les concede un documento de identidad, lo

cual les permitiría participar en los procesos electivos. En otros casos, la normativa electoral no permite la representación de minorías, lo cual implica la exclusión efectiva de los pueblos indígenas de la adopción de decisiones.

Además, el párrafo 1 del Artículo 7 del Convenio núm. 169 estipula expresamente que los pueblos indígenas deberán «participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente». Asimismo, el Artículo 33 del Convenio obliga a los gobiernos a establecer instituciones u otros mecanismos apropiados que garanticen «la planificación, coordinación, ejecución y evaluación, en cooperación con los pueblos interesados, de las medidas previstas en el presente Convenio».

El Convenio núm. 169 contiene numerosas referencias al concepto de participación, y además utiliza expresiones tales como la obligación de «cooperar» con los pueblos indígenas, la obligación de no tomar medidas contrarias a los «deseos expresados libremente» por los pueblos indígenas, y la obligación de buscar el consentimiento dado «libremente y con pleno conocimiento de causa» por los pueblos indígenas en los casos en los que «excepcionalmente el traslado y la reubicación...se consideren necesarios».

Los miembros de los pueblos indígenas deberán gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población.

El goce sin discriminación de los derechos generales de ciudadanía no deberá sufrir menoscabo alguno como consecuencia de medidas especiales para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados.

Véanse el apartado a) del párrafo 2 del Artículo 2 y el párrafo 3 del Artículo 4 del Convenio núm. 169.

### **¿CUÁL ES LA RELACIÓN ENTRE CONSULTA Y PARTICIPACIÓN?**

El derecho de los pueblos indígenas a ser consultados no se limita al derecho a reaccionar ante medidas iniciadas o impuestas desde el exterior. Los órganos de control de la OIT han subrayado la interrelación de los conceptos de consulta y participación. Ello supone que los pueblos indígenas no solo deben poder responder y condicionar las propuestas iniciadas desde el exterior, sino poder participar plenamente y proponer medidas, programas y actividades que determinen su desarrollo. La participación supone ir más allá de una mera consulta, y debe propiciar el control efectivo de las iniciativas por parte de los pueblos indígenas. En tal sentido, los conceptos interrelacionados de consulta y participación son los mecanismos que aseguran que los pueblos indígenas puedan decidir sobre sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, y controlar su propio desarrollo económico, social y cultural, según lo establecido en el párrafo 1 del Artículo 7 del Convenio.



# 1. Reconocimiento de los derechos de los sami en Noruega

Los sami conforman un pueblo indígena cuyo territorio (Sápmi) se extiende, desde el trazado de las fronteras nacionales de 1751, por cuatro Estados (Finlandia, Noruega, la Federación de Rusia y Suecia) (Sámediggi, no datado).

Se calcula que la población sami de Noruega oscila entre 50.000 y 65.000 personas. Según el experto en los sami, John B. Henriksen:

Estas cuantías solo constituyen estimaciones, pues los censos nacionales no incluyen un componente específico sobre la identidad étnica, por lo cual es difícil proporcionar cifras precisas. Los sami de Noruega se distribuyen en amplias zonas del país, de modo que muchas de las zonas tradicionales de este pueblo hoy representan sus enclaves. Sin embargo en la provincia de Finnmark los sami constituyen una parte significativa de la población total; en particular en municipios del interior de Finnmark, donde son mayoría (Henriksen, 2008: 7).

Los medios de vida tradicionales de los sami se basan en el pastoreo de renos, lo cual supone la migración estacional. Hasta 1965, la legislación de Noruega solo permitía adquirir tierras a los ciudadanos noruegos, y se privilegiaba a quienes utilizaban el idioma noruego (Sámediggi, 2011). Henriksen explica que «en términos jurídicos, la propiedad tradicional de la tierra y los recursos por parte de los sami era irrelevante, pues la ocupación inmemorial de la tierra, así como su uso y el de los recursos, no concedía ningún derecho en virtud del sistema noruego» (Henriksen, 2008: 7).

Roy y Henriksen apuntaron a otras consecuencias:

En Noruega no hay una delimitación clara de la zona tradicional sami. En gran medida, ello se debe a factores históricos y de otro tipo. Los sami de Noruega ocupan vastas zonas del país, por lo que muchas zonas tradicionales de este pueblo hoy representan sus enclaves. Por su parte, los sami de Noruega siempre han sido reticentes a definir una zona geográfica por temor a que se excluyan algunas áreas donde hay asentamientos (Roy y Henriksen, 2010:7).

En general, la legislación y las políticas de Noruega estaban orientadas a la «norueguización» (*fornorskning*) de los sami, hasta que en 1956 se creó una Comisión para que propusiera medidas destinadas a mejorar la situación de la minoría sami desde el punto de vista económico, social y cultural (Roy y Henriksen, 2010: 7). Si bien las propuestas de la Comisión no se aplicaron, entre los decenios de 1960 y 1970, en Noruega fue creciendo la aceptación de los sami como minoría. En 1967, la educación en idioma sami fue reconocida como derecho, y en 1973, se creó el Instituto Nórdico Sami a modo de instituto de investigación (Roy y Henriksen, 2010: 7).

En 1978, el Gobierno de Noruega decidió instalar una central hidroeléctrica en Alta, una zona fundamental de pastoreo entre los criadores de renos de los sami. La población indígena se manifestó en contra del proyecto, pero en 1981, 600 policías noruegos retiraron a los manifestantes por la fuerza. El evento captó la atención internacional e impulsó un giro en la política del país, pues el Gobierno estimó necesario avenirse a la reivindicación de derechos de los sami.

En 1984, la Comisión sobre los derechos de los sami (Samerettsutvalget) presentó su informe, en el que preveía la adopción en 1987 de la Ley de los sami (*Lov om Sametinget og andre samiske rettsforhold* – «Ley relativa al Sámediggi y a otros asuntos jurídicos de los sami»). La Ley reconoce a los sami como pueblo indígena, y establece que este pueblo debe tener su propio parlamento de alcance nacional (Sámediggi), elegido por la población sami en su ámbito (Ley de los sami, 1987, Artículo 1, párrafo 2).

Ulteriormente, la Ley de los sami fue incluida en la Constitución de Noruega, que fue enmendada en 1988 para estipular que «[...] compete a las autoridades del Estado crear las condiciones para que el pueblo sami pueda preservar y desarrollar su idioma, su cultura y su modo de vida» (Artículo 110a de la Constitución de Noruega)<sup>2</sup>.

El Sámediggi fue creado en 1989 sobre la base de que en Noruega los sami constituyen una minoría, y que por lo tanto no estarían representados en los órganos democráticos ordinarios, los cuales se basan en una democracia mayoritaria. En tanto que pueblo indígena, los sami tienen derecho a controlar su propio futuro, y a preservar y desarrollar su idioma, su cultura y su modo de vida (Sámediggi, no datado).

El ámbito del mandato del Sámediggi comprende «todo asunto que a criterio del Parlamento afecte particularmente al pueblo sami». Además, este órgano «podrá por iniciativa propia plantear toda cuestión que corresponda al ámbito de sus actividades y pronunciarse al respecto. Podrá también, por iniciativa propia, remitir cuestiones a los poderes públicos, instituciones privadas y de otro tipo» (Ley de los sami, 1987, Artículo 2, párrafo 1).

En el sitio web del Sámediggi se explica además que las actividades de este órgano abarcan todo tipo de cuestiones relacionadas con los derechos en todas las esferas de la sociedad. Disfrutan de diversos conjuntos de derechos: en tanto que personas, en tanto que pueblo distinto, y en tanto que pueblo indígena. Los sami gozan de derechos consuetudinarios respecto de la tierra y los recursos hídricos tradicionales, y de derechos sobre los recursos ubicados en estas zonas, los cuales constituyen la base material colectiva de su cultura. Estos derechos también conciernen a elementos tales como el idioma, la enseñanza, la salud y la administración de su herencia cultural (Sámediggi, no datado).

En 1990, Noruega se convirtió en el primer país en ratificar el Convenio núm. 169 de la OIT. Así, Noruega se comprometió a acatar un instrumento jurídicamente vinculante del derecho internacional relativo a los derechos de los pueblos indígenas, y sujeto a órganos de supervi-

---

<sup>2</sup> En 2014, la Constitución fue enmendada, a consecuencia de lo cual el Artículo 100a se convirtió en el nuevo Artículo 108, levemente reformulado: «Las autoridades del Estado crearán las condiciones para que el pueblo sami pueda preservar y desarrollar su idioma, su cultura y su modo de vida.» (Véase: <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/constitution-english.pdf>). Puesto que las referencias del presente texto remiten al texto anterior a 2014, en aras de la congruencia, el artículo se citará como «Artículo 110a».

sión instituidos. Desde entonces, las disposiciones del Convenio, junto con las observaciones de los órganos de supervisión de la OIT a Noruega, han sido importantes puntos de referencia para Noruega en el proceso de elaboración de leyes y procedimientos de promoción de los derechos del pueblo sami.

Poco después de la ratificación surgieron interpretaciones divergentes de las disposiciones del Convenio sobre los derechos sobre la tierra. Según Henriksen:

Las interpretaciones del Gobierno y el Sámediggi de Noruega diferían en relación con la sustancia del Artículo 14 del Convenio [relativo a los derechos sobre la tierra]. El Gobierno interpretaba que sus obligaciones contraídas en virtud de dicho Artículo se limitaban a garantizar un usufructo fuertemente protegido del derecho sobre las tierras y recursos naturales de los sami, mientras que el Sámediggi estimaba que el Estado estaba obligado a reconocer y proteger los derechos de los sami con respecto al control y a la posesión, así como los derechos de usufructo. La diferencia entre las posiciones de las dos partes sobre las disposiciones en materia de derechos sobre la tierra limitó seriamente la cooperación y el diálogo entre ellas, según reflejan los informes periódicos presentados a la OIT (Henriksen, 2008: 5).

En abril de 2003, el Gobierno de Noruega presentó al Parlamento Nacional un proyecto de ley sobre la regulación de los derechos sobre la tierra en Finnmark (la Ley de Finnmark). En palabras de Henriksen:

La propuesta fue objeto de duras críticas por parte de las instituciones sami, expertos jurídicos y entidades internacionales, por no cumplir con los requisitos jurídicos internacionales de reconocer y proteger los derechos de los sami. El Parlamento Nacional se vio forzado a poner en marcha un diálogo directo con el Sámediggi sobre el contenido de la Ley (Henriksen, 2008: 9).

Las orientaciones proporcionadas por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT tuvieron un papel fundamental para ayudar a las partes a captar las obligaciones dimanantes del Convenio núm. 169. En sus observaciones de 2003 a Noruega, la Comisión indicó:

A la luz de las diferentes interpretaciones de lo que estaba sucediendo, la Comisión no puede tener la seguridad de si las consultas seguían abiertas en ese momento para que el Sámediggi pudiese ejercer una influencia en sus resultados. Surge con claridad que se había producido una ruptura de la confianza en los dos lados, si bien seguían celebrándose consultas esporádicas de otra manera respecto de lo ocurrido con anterioridad (CEACR, 2003:15).

La Comisión de Expertos también recalcó la importancia de un proceso que condujera a la interpretación correcta de la idoneidad del contenido de una propuesta determinada:

El proceso y la sustancia están entrelazados de modo inextricable en las exigencias del Convenio y en el presente conflicto. La Comisión considera que, si el Sámediggi, en tanto que representante reconocido del pueblo sami de Noruega, llegara a un acuerdo en torno a la propuesta, podría aceptar esta solución como una resolución de las reclamaciones de los derechos sobre las tierras, que habían sido tanto tiempo objeto de negociación entre los sami y el Gobierno. La adopción de la Comunidad de Finnmark sin tal acuerdo, equivale, sin embargo, a una expropiación de los derechos reconocidos en decisiones judiciales de Noruega y con arreglo al Convenio. (CEACR, 2003: 19).

En el transcurso de 2004, el Gobierno redobló los esfuerzos para celebrar consultas con el Sámediggi, y en junio de 2005, el «proceso de diálogo concluyó con la adopción de una Ley de Finnmark drásticamente revisada y enmendada por el Parlamento Nacional» (Henriksen, 2008: 9).

Dadas las controversias sobre los procedimientos de consulta en el proceso previo a la adaptación de la Ley de Finnmark, el Sámediggi y el Gobierno de Noruega coincidieron en la inconveniencia de seguir debatiendo la interpretación de la obligación de consultar. Por consiguiente, en marzo de 2004 se decidió crear un Grupo de Trabajo mixto compuesto de dos representantes del Sámediggi y tres representantes del Ministerio de Administraciones Locales y Desarrollo Regional (Kommunal- og regionaldepartementet – KRD). El mandato de este Grupo era clarificar el fundamento jurídico de la obligación del Estado de consultar a los sami, y elaborar una propuesta de procedimientos de consulta (Noruega, 2006: 2–3). El Grupo de Trabajo fue creado en el ámbito administrativo, y debería elaborar un informe que se sometería a discusión a nivel político. La elaboración del informe sería conjunta, pero admitiría comentarios individuales, ya procedieran de los miembros designados por el KRD o del Sámediggi.

En abril de 2005, el Grupo de Trabajo presentó su informe (KRD/Sámediggi, 2005), en el que se clarificaba el fundamento jurídico del derecho de los sami a ser consultados, y se proporcionaba un proyecto de procedimientos de consulta entre las autoridades del Estado y el Sámediggi. El 11 de mayo de 2005, el Ministerio de Administraciones Locales y Desarrollo Regional y el Presidente del Sámediggi suscribieron esos procedimientos. El 1º de junio del mismo año, el pleno del Sámediggi los aprobó. El 28 de junio de 2005 se aprobó una Resolución Real por la que se confirmaba la validez de los mismos para la totalidad de la administración del Estado (Kongelig Resolusjon, 04/186, 28.06.2005).

El 23 de junio de 2006, el Ministerio de Trabajo e Inclusión Social publicó las Directrices para la celebración de consultas entre las autoridades del Estado y el Sámediggi, y para el tratamiento de los demás intereses de los sami (Noruega, 2006). Las Directrices proporcionan orientaciones operacionales a las autoridades competentes.

En sus observaciones a Noruega, la Comisión de Expertos de la OIT acogió con agrado los procedimientos de consulta:

[...] como un paso significativo hacia la garantía de que tengan lugar consultas, de conformidad con el Convenio, respecto de todos los asuntos que afectan directamente a los Sami, y agradecería recibir información continua sobre su aplicación y sobre todo acuerdo especial relativo a asuntos específicos (CEACR, 2009).





## 2. Contenido de los procedimientos de consulta

Según los procedimientos de consulta establecidos en 2005, su finalidad es la siguiente:

- contribuir a la efectividad de las obligaciones del Estado respecto de consultar con los pueblos indígenas, de conformidad con el derecho internacional;
- procurar obtener acuerdo entre las autoridades del Estado y el Sámediggi toda vez que se examinen medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectar los intereses de los sami;
- facilitar un planteamiento de colaboración entre las autoridades del Estado y el Sámediggi, que contribuya a fortalecer la cultura y la sociedad sami;
- elaborar una comprensión común de la situación y las necesidades de desarrollo de la sociedad sami (Noruega, 2005: 1).

En las secciones siguientes se analizarán y explicarán más a fondo los derechos y reconocimientos sobre los que se basan los procedimientos de consulta, los principales actores y el ámbito de aplicación de la obligación de consultar, además de los requisitos sustantivos y procedimentales, y los procedimientos generales que se han de seguir.

### 2.1. Derechos y reconocimientos fundamentales

#### 2.1.1. Reconocimiento de la obligación del Estado de consultar a los sami

Los procedimientos de consulta se basan en el Artículo 110a de la Constitución de Noruega, y en las obligaciones en materia de derechos humanos contraídas por Noruega a nivel internacional, incluido el Convenio núm. 169 (Roy y Henriksen, 2010: 7; KRD/Sámediggi, 2005: 3).

En su informe, el grupo mixto de trabajo del Gobierno y los sami concluyó que el Artículo 110a de la Constitución es tanto una directiva para las autoridades del Estado, como un elemento a tener en cuenta en cuestiones de interpretación de los derechos de los sami. Se considera que la disposición equivale a que los propios sami deben preservar y desarrollar su idioma, su cultura y su modo de vida (KRD/Sámediggi, 2005: 20). Además, el informe indica que el Artículo 110a de la Constitución también establece una garantía jurídica por parte del Estado, de que Noruega respetará y cumplirá los compromisos contraídos respecto de los sami en virtud del derecho internacional (KRD/Sámediggi, 2005: 20).

No cabe duda de que la ratificación del Convenio núm. 169 de la OIT es el compromiso más expreso de Noruega con los derechos de los pueblos indígenas; sin embargo, el informe del Grupo de Trabajo también examinó otras normas internacionales consideradas como fundamento de la obligación del Estado de consultar a los sami en Noruega, tales como el Pacto

Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Naciones Unidas, 1966), el cual se incorpora a la legislación noruega mediante la Ley de 1999 relativa a los derechos humanos<sup>3</sup>.

### **2.1.2. Reconocimiento de los sami en tanto que pueblo indígena**

Los procedimientos de consulta se basan en la premisa del reconocimiento de los sami como pueblo indígena en el marco del derecho internacional.

Las Directrices de 2006 para la celebración de consultas hacen expresa referencia al apartado b) del párrafo 1 del Artículo 1 del Convenio<sup>4</sup>, y concluyen que los sami de Noruega reúnen claramente los requisitos para ser considerados un pueblo indígena (Noruega, 2006: 2).

Además, el Convenio indica que la conciencia de su identidad indígena «deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio» (párrafo 2 del Artículo 1). En el caso de los sami, este requisito también se cumple.

### **2.1.3. Fundamento**

Los procedimientos de consulta son una clara respuesta a las obligaciones contraídas por el Estado noruego en virtud de la Constitución, del derecho internacional y del derecho interno. Sin embargo, como se indicara en la sección 1.2 precedente, en el proceso previo a la adopción de los procedimientos, al Sámediggi y a las autoridades del Estado noruego les resultó evidente que un planteamiento más sistemático de las consultas evitaría malentendidos y atajaría conflictos. Las Directrices de 2006 especifican que las consultas entre el Sámediggi y las autoridades supondrán que los procesos de adopción de decisiones se prolongarán más de lo habitual. No obstante, la celebración de consultas productivas propiciará la ulterior aplicación de las correspondientes medidas con más rapidez y fluidez. Las decisiones basadas en una legitimidad cuestionable, ya se adopten a nivel local o internacional, pueden ser difíciles de llevar a la práctica. Además, esa falta de legitimidad también puede conllevar la necesidad de consultas añadidas que prolongarían y encarecerían más los procesos (Noruega, 2006: 3).

### **2.1.4. Relación con la participación y la autonomía**

La relación entre las disposiciones del Convenio núm. 169 sobre la consulta (sobre todo, el Artículo 6) y la participación en el marco del autogobierno (sobre todo, el párrafo 1 del Artículo 7) se aborda en el informe de 2005 elaborado por el Grupo de Trabajo, cuya traducción del original en noruego reza así:

---

<sup>3</sup> En relación con el Artículo 27, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, órgano del PIDCP, recalcó la importancia de establecer medidas legislativas positivas para proteger los recursos de la tierra y las actividades tradicionales de las minorías, además de medidas que aseguren la participación efectiva de los miembros de comunidades minoritarias en las decisiones que los afecten (véase Comisión de Derechos Humanos, 1994).

<sup>4</sup> El apartado b) del párrafo 1 del Artículo 1 del Convenio núm. 169 indica que el Convenio se aplica a: «los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas».

En el párrafo 1 del Artículo 7 [del Convenio núm. 169] hay varias formulaciones fieles a las del Artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, según el cual, en virtud de su derecho a la libre determinación, [todos] los pueblos establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural. El párrafo 1 del Artículo 7 expresa el principio de que los propios pueblos indígenas, en la medida de lo posible, deben ejercer el control de su desarrollo; por lo tanto, la aplicación de dicho Artículo difiere del deber de consultar consagrado en el Artículo 6. Sin embargo, estas disposiciones guardan estrecha relación, y deben interpretarse teniendo en cuenta su interrelación.

(...)

[(...) Artículo 7 del Convenio núm. 169 de la OIT] no significa que los pueblos indígenas tengan derecho a vetar planes que interesan al conjunto del país. No obstante, exige la legítima celebración de consultas con los representantes del pueblo indígena interesado, que tiene derecho a expresar su opinión y a influir en el resultado.

El derecho de [todos los pueblos] a determinar sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo no implica que deban tenerse en cuenta solo esas prioridades, pero este Artículo [7.1] estipula que los sami «controlarán, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural». Cuando esta disposición fue adoptada, se asumió que la frase «en la medida de lo posible» se interpretaría con la flexibilidad prevista en el Artículo 34 [del Convenio núm. 169] (KRD/Sámediggi, 2005: 11-12).

El párrafo 1 del Artículo 2 del Convenio núm. 169 también estipula expresamente que el Gobierno deberá desarrollar «con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática» con miras a proteger los derechos de los pueblos indígenas (OIT, 1989).

El Convenio recalca la necesidad de la participación de los pueblos indígenas interesados. En consecuencia, el informe del Grupo de Trabajo señala que de los trabajos preparatorios del Convenio núm. 169 se infiere claramente que la finalidad de las disposiciones del párrafo 1 del Artículo 2 es establecer la responsabilidad del Estado de desarrollar una relación de colaboración con los pueblos indígenas, que les permita participar activa y sistemáticamente en la tarea de proteger sus derechos. El informe puntualiza que ello no es posible si no se realizan consultas productivas (KRD/Sámediggi, 2005: 13).

Las Directrices de 2006 para la celebración de consultas prevén un planteamiento de consulta y participación doble, por ejemplo, en relación con propuestas legislativas que deban someterse a consulta del Sámediggi, pero además recalcan la importancia de hacer lo necesario para que los representantes de los sami puedan participar en las comisiones legislativas que tratan cuestiones de gran interés para ese pueblo. Según las Directrices, la participación de los representantes no tendrá el valor de una consulta *per se*, sino que supondrá que sus intereses se tienen en cuenta desde el comienzo, y que, por lo tanto, ello facilitará las consultas (Noruega, 2006: 12).

El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, insiste en la relación entre consulta y participación en su informe sobre los sami en los países nórdicos:

Además de los medios efectivos de consulta, un elemento esencial de la libre determinación de los pueblos indígenas es su derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, según lo estipulado en la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas (Art. 4). Una preocupación común manifestada al Relator Especial fue la limitada capacidad de los parlamentos sami para actuar de forma independiente y tomar decisiones autónomas sobre cuestiones que afectan al pueblo sami, debido a los parámetros reglamentarios de sus facultades y funciones. El Relator Especial entiende que aumentar la autonomía del poder de decisión de dichos parlamentos requerirá reformas jurídicas y de política significativas a nivel nacional. Ahora bien, los Estados nórdicos deberían plantearse, previa celebración de consultas con los parlamentos sami, y con su consentimiento, delimitar las esferas de responsabilidad en las que dichos parlamentos podrían gozar de un poder de decisión independiente mayor o único, en especial en relación con cuestiones de fundamental importancia para su pueblo. Ello debería ir acompañado de un mayor reconocimiento de las facultades tradicionales para la toma de decisiones de las instituciones sami, tales como los siidas (Anaya, 2011: 41).

## 2.2. Principales actores, y ámbito de aplicación

### 2.2.1. Responsabilidad de la puesta en marcha de las consultas

De conformidad con el Convenio núm. 169, hacer lo necesario para que se celebren las debidas consultas con los pueblos indígenas es responsabilidad exclusiva del Estado.

En su informe de 2005, el Grupo de Trabajo explica que el Convenio núm. 169 de la OIT, en particular su Artículo 6, se refiere fundamentalmente a las responsabilidades del gobierno. Cabe interpretar que la obligación de celebrar consultas no solo corresponde al gobierno y a los ministerios, sino también a las entidades gubernamentales y demás órganos subordinados de la administración del Estado. En sus respectivas esferas de responsabilidad, los municipios y provincias también deben contribuir al cumplimiento de las obligaciones contraídas por Noruega en virtud del derecho internacional, incluso la de consultar a los sami. Si bien no está obligado a hacerlo, correspondería que el Storting –el Parlamento Noruego– también celebrara ese tipo de consultas (KRD/Sámediggi, 2005: 9).

En consecuencia, los procedimientos de consulta estipulan que los procedimientos rigen para el gobierno y sus ministerios, direcciones y demás mecanismos u organismos públicos subordinados (Noruega, 2005: 2).

En el párrafo 1 del Artículo 2, el Convenio núm. 169 hace hincapié en la necesidad de que los gobiernos actúen de modo coordinado y sistemático. Por lo que respecta a Noruega, este requisito se refleja y lleva a la práctica en los procedimientos de consulta de 2005 y en las Directrices de 2006, que estipulan que la responsabilidad general de elaborar y coordinar la política del Estado sobre los sami corresponde al Ministerio de Trabajo e Inclusión Social<sup>5</sup> (Noruega, 2006).

---

<sup>5</sup> Desde 2014, el Ministerio de Administraciones Locales y Modernización (Departamento de los Sami y Asuntos de las Minorías) se encarga de los procedimientos de consulta y la coordinación de la política del Gobierno en relación con los sami. Anteriormente, estas competencias correspondían a los ministerios siguientes:

- Ministerio de Administración del Gobierno, Reforma y Asuntos Religiosos (2010 – 2013).
- Ministerio de Trabajo e Inclusión Social (2006-2009).
- Ministerio de Administraciones Locales y Desarrollo Regional (1998-2005).

En el caso de consultas específicas, las Directrices precisan que los ministerios o empresas competentes asumirán la responsabilidad de las consultas relativas a sus esferas. Estos órganos son los que mejor conocen su área de trabajo, y ello también coincide con el principio gubernamental de competencia por sector, lo cual significa que la autoridad de cada sector es responsable en su campo respecto de todos los grupos de población. El Ministerio de Trabajo e Inclusión Social puede asesorar a los ministerios competentes sobre la forma de iniciar las consultas, y está obligado a participar en las reuniones de consulta si así se le solicita.

Las Directrices también indican que, habida cuenta de la necesidad de que el Estado actúe con coherencia, los ministerios podrán mantener discusiones preliminares sobre el tema en cuestión, antes de convocar al Sámediggi. Además, señalan la conveniencia de que en las reuniones de consulta también participen representantes de otras dependencias estatales pertinentes (Noruega, 2006: 11).

Las Directrices aclaran que los procedimientos no rigen para los municipios. El Ministerio de Trabajo e Inclusión Social tomará la iniciativa de analizar más a fondo de qué modo tratar debidamente los intereses de los sami en el caso de actuaciones municipales. En el caso de que el Estado haya delegado competencias a un municipio, los procedimientos tendrán vigor en el mismo. Los procedimientos también rigen para negocios y empresas del Estado, en la medida en que estos tengan facultades administrativas delegadas por una entidad del Estado de nivel superior (Noruega, 2006: 6).

Las Directrices también proporcionan orientación para los casos de consultas iniciadas por instancias subordinadas que no necesariamente detentan pleno poder de decisión: en aquellos casos en que la preparación esté en manos de autoridades de nivel inferior, pero respecto de los cuales las decisiones competen a una instancia de nivel superior, al evaluar si el Estado ha cumplido su obligación deberán tenerse en cuenta las consultas iniciadas por las diversas entidades interesadas. Ello significa que, en caso de acuerdo entre una instancia de nivel inferior y el Sámediggi, y de que la decisión no sea modificada ulteriormente por la autoridad de nivel superior, no se requerirá de otras consultas con ésta última. Es importante que la información sobre la opinión particular del Sámediggi y el resultado de las consultas siempre se adjunten al caso en actuaciones subsiguientes.

Cuando una autoridad de nivel inferior sepa que la opinión de la autoridad superior difiere de la del Sámediggi, desde el inicio deberá aclarar la situación con esa autoridad, o asegurarse de que las consultas se inicien directamente con esta (Noruega, 2006: 13).

Además, las Directrices señalan la necesidad de entablar consultas periódicas con determinadas autoridades estatales. Estipulan que, en esferas que suelen conllevar consultas previas (por ejemplo, en el caso de planes de conservación y de proyectos de energía), es recomendable que la autoridad interesada y el Sámediggi elaboren conjuntamente procedimientos uniformes. En tales casos, el Ministerio de Trabajo e Inclusión Social podrá asistir en la elaboración de dichos procedimientos (Noruega, 2006: 13).

Las Directrices de 2006 también ofrecen orientaciones para los casos remitidos al Gobierno por un determinado ministerio. Se indica que el ministerio deberá señalar que se han celebrado consultas con el Sámediggi, consignar la opinión de esa institución y el resultado de las consultas. Los procedimientos no prevén el requisito general de que los ministerios deban

continuar las consultas una vez que el tema se ha remitido al Gobierno; sin embargo, las consultas no se darán por concluidas mientras siga considerándose posible llegar a un acuerdo sobre las soluciones (Noruega, 2006: 12).

### **2.2.2. Celebración de consultas con las instituciones representativas**

Tal como se indicó en la sección 1, la creación del Sámediggi en 1989 fue un elemento fundamental del cumplimiento con la disposición constitucional de «crear condiciones que permitan al pueblo sami preservar y desarrollar su idioma, su cultura y su modo de vida» (Artículo 110a de la Constitución de Noruega).

En su informe de 2005, el Grupo de Trabajo reconoce plenamente la importancia del Sámediggi en tanto que institución representativa de los sami con un papel fundamental en los procesos de consulta. El informe señala que el Artículo 110a de la Constitución es prácticamente inaplicable si el Sámediggi no participa en los procesos de importancia para la cultura, el idioma y el estilo de vida de su pueblo. Además, insiste en la importancia y la función de dicha institución, en tanto que órgano representativo democráticamente elegido por el pueblo sami, a la hora de comenzar a elaborar los fundamentos y los procedimientos de consulta entre las autoridades del Estado y ese pueblo (KRD/Sámediggi, 2005).

También se destacan las responsabilidades del Estado noruego con respecto al Sámediggi, así como las posibilidades de celebrar consultas sistemáticas y estructuradas que permitan reforzar el Sámediggi, sin pasar por alto los problemas anejos. En tal sentido, se indica que el Sámediggi se crea como órgano al que el Storting (el Parlamento Noruego) dota de recursos y facultades, y que por lo tanto depende de las autoridades centrales. Al mismo tiempo, el pueblo sami le confiere legitimidad, pues lo elige mediante elecciones, a partir del convencimiento de que los propios sami deben poder influir sobre su propio desarrollo en todas las esferas. Según el informe, ello confiere al propio Sámediggi cierta posición intermediaria en el sistema de gobierno noruego, una posición que puede ser complicada, tanto para el Gobierno, como para el Sámediggi y la sociedad sami. La celebración de consultas sistemáticas y estructuradas será determinante a la hora de desarrollar y clarificar la posición del Sámediggi, tanto en el sistema político como en la sociedad en general.

El informe alude también a la importancia de establecer dispositivos de consulta entre las autoridades centrales y el Sámediggi, a fin de que dicha institución funcione adecuadamente como órgano político independiente y global. El proceso consultivo reforzará la legitimidad del Sámediggi en la sociedad de su pueblo –condición previa esencial de las iniciativas de las autoridades centrales para facilitar el decidido y anhelado desarrollo de la cultura y la sociedad sami (KRD/Sámediggi, 2005: 5).

Así pues, desde el principio, los procedimientos de consulta y las Directrices en la materia identifican al Sámediggi como la institución representativa a la que se ha de consultar. Las Directrices de 2006 para la celebración de consultas reafirman su papel central en la búsqueda de fórmulas colaborativas de gobernanza; señalan que el mecanismo de consulta también contribuirá a fortalecer la legitimidad del Sámediggi, y permitirá comprender mejor la situación y las necesidades de sus comunidades. Subrayan que dichos mecanismos sentarán los cimientos de la colaboración entre las autoridades del Estado y el Sámediggi, y que a su vez ello fortalecerá la cultura del pueblo sami (Noruega, 2006: 3).

Las Directrices puntualizan que los mecanismos de consulta también imponen obligaciones al Sámediggi, y recalcan su carácter vinculante. Por ejemplo, se prevé que dicho órgano deberá dar respuestas claras y en los plazos convenidos a las propuestas planteadas por el Estado (Noruega, 2006: 3).

También se reconoce la necesidad de que el Sámediggi celebre las consiguientes consultas con las comunidades y organizaciones de su pueblo. Se estipula que, en los casos preparados por autoridades subordinadas del Estado, el éxito de las consultas dependerá de que el Sámediggi esté informado de antemano sobre la opinión de las comunidades y organizaciones acerca de la cuestión. Por tanto, es importante notificar los casos cuanto antes al Sámediggi, y no convendrá iniciar las consultas hasta que no quede clara la opinión de las diversas partes sami interesadas (Noruega, 2006: 13).

Más allá de los procedimientos consultivos con el Sámediggi, las autoridades del Estado también tienen la obligación de consultar a otros órganos sami, en particular en casos que afecten directamente las ocupaciones de su pueblo, tales como la cría de renos (sitio web del Gobierno de Noruega, no datado). Los procedimientos de consulta de 2005 se acuerdan entre el Estado y el Sámediggi, y, por lo tanto, solo regulan la relación del Estado con dicha institución. Sin embargo, la obligación de consultar prevista en el Artículo 6 del Convenio núm. 169 de la OIT se aplica a los «pueblos interesados», en particular, por conducto de sus instituciones representativas. Por tanto, en casos determinados, se deberá consultar a otras partes, además de hacerlo con el Sámediggi. Ello es aplicable en particular a casos que conciernen directamente a las ocupaciones de los sami, como la cría de renos (Noruega, 2006: 3–4).

En estas situaciones, el Sámediggi mantiene una función de coordinación. Los procedimientos de consulta de 2005 estipulan:

Por lo que respecta a cuestiones que las autoridades del Estado prevén someter a consulta de las comunidades locales sami y/o de entidades sami específicas, o a intereses susceptibles de verse directamente afectados por medidas legislativas o administrativas, las autoridades del Estado deberán notificar a la mayor brevedad qué entidades u organizaciones sami considera afectadas, y examinar con el Sámediggi la coordinación de los procesos de consulta pertinentes (Noruega, 2005: 9).

### 2.2.3. Cuestiones que afectan directamente a los sami

De conformidad con el párrafo 1 del Artículo 6 del Convenio núm. 169, los procedimientos de consulta de 2005 estipulan que estos serán aplicables «respecto de cuestiones susceptibles de afectar directamente los intereses de los sami» (Noruega, 2005: 2). Prevén además que «las autoridades del Estado comunicarán cuanto antes al Sámediggi toda nueva situación susceptible de afectar directamente a ese pueblo, y precisarán los intereses y condiciones que pueden verse afectados» (Noruega, 2005: 6).

Las Directrices de 2006 para la celebración de consultas explican que el requisito de que la cuestión sea susceptible de afectar directamente a los intereses de los sami supone que dicha cuestión también debe tener cierta importancia general para su cultura. Por consiguiente, no será obligatorio consultar sobre cada caso que tenga un efecto directo sobre uno o varios sami, si tal efecto no guarda también relación con la cultura de este pueblo en general (Noruega, 2006: 6).

En consecuencia, tal como indican los procedimientos de consulta de 2005 «[...]las cuestiones de carácter general que afecten al conjunto de la sociedad en principio, no estarán sujetas a consulta» (Noruega, 2005: 2).

Las Directrices de 2006 también especifican que, en los casos en que no esté claro si los sami se verán afectados directamente, correspondería basarse en el criterio del propio Sámediggi respecto de lo que puede o no afectar directamente a su pueblo, y si desea o no entablar consultas (Noruega, 2006: 7).

Conforme a dichas Directrices, este principio no significa que las cuestiones que se sometan a consulta deban afectar exclusivamente a los sami, sino que habrán de ser de interés particular para ellos. Por ejemplo, cabría la obligación de consultarlos acerca de cuestiones relacionadas con la pesca, pues esta actividad es y siempre ha sido una ocupación importante de los sami, aunque también lo sea para muchos otros noruegos. La obligación de consultar no será aplicable en el caso de cuestiones de carácter general susceptibles de considerarse de interés para toda la sociedad, tales como la tributación, las pensiones, y otras cuestiones (Noruega, 2006: 6).

Asimismo, las Directrices de 2006 prevén que habrá casos en los que las autoridades del Estado duden si están obligadas a celebrar consultas. Ante la duda, lo lógico sería contactar al Sámediggi o al Ministerio de Trabajo e Inclusión Social (actual Ministerio de Administraciones Locales y Modernización). A medida que se acumule experiencia en torno al mecanismo de consulta, se establecerá una práctica en relación con los tipos de casos susceptibles de consulta (Noruega, 2006: 8–9).

#### **2.2.4. Alcance geográfico y sustantivo de la obligación de consultar**

En su informe de 2005, el Grupo de Trabajo estableció claramente la relación entre la obligación de Noruega de consultar, y los requisitos del Convenio núm. 169, y explicó que el deber de consultar consignado en el párrafo 1 del Artículo 6 abarca las medidas legislativas y administrativas.

Asimismo, explica lo siguiente:

El ámbito sustantivo de las consultas puede incluir diversos elementos, tales como leyes, reglamentos, decisiones administrativas específicas o puntuales, directrices, medidas y decisiones (por ejemplo, las incluidas en los informes del Parlamento Noruego, el Storting) (Noruega, 2005: 2).

Por lo que respecta al ámbito geográfico de la obligación de consultar, los procedimientos de 2005 especifican lo siguiente:

El ámbito de la obligación de consultar al Sámediggi abarca todas las modalidades materiales e inmateriales de la cultura sami, con inclusión de la música; el teatro; la literatura; el arte; los medios de comunicación; el idioma; la religión; la herencia cultural; los derechos de propiedad sobre sus bienes inmateriales y conocimientos tradicionales; nombres de lugares; salud y bienestar social; guarderías infantiles; enseñanza; investigación; derechos de propiedad de la tierra; y derechos de utilización de la tierra; cuestiones ligadas a la administración de la tierra; otras utilidades del suelo; creación de empresas; cría de renos; pesca; agricultura; prospecciones mineras y actividades extractivas; energía eólica; energía hidroeléctrica; desarrollo sostenible, preservación de la herencia cultural; conservación de la diversidad biológica y la naturaleza.



En lo atinente a cuestiones ligadas a la base material de la cultura sami, incluida la administración de la tierra, otras utilidades del suelo, y derechos sobre la tierra, la obligación de consultar al Sámediggi es aplicable a las zonas tradicionales de los sami (Noruega, 2005: 2).

Los procedimientos especifican como zonas tradicionales de los sami todo el territorio de cuatro provincias, y 21 municipios distribuidos en otras tres provincias.

Por su parte, en las Directrices de 2006 se aclara que, en el caso de disposiciones acerca de tierras, intervenciones relacionadas con el suelo y con los derechos sobre la tierra, la obligación de consultar es aplicable en las zonas tradicionales de los sami. En casos de otro tipo, por ejemplo, los que se refieren al idioma y la cultura, la obligación de consultar no se relacionará con la geografía del mismo modo. Es difícil determinar con precisión cuáles son las zonas tradicionales de los sami. La zona utilizada por este pueblo, así como la de sus asentamientos, es amplia, y abarca desde Hedmark, al sur, hasta Finnmark, en el norte. También cabe tener en cuenta los intereses de los sami en zonas con asentamientos históricos de este pueblo, en las que la presencia de su cultura hoy es frágil y ha perdido visibilidad a causa de la política de «norueguización» (Noruega, 2006: 8).

Por lo que respecta a las decisiones administrativas concretas, las Directrices de 2006 especifican que, en términos prácticos, la necesidad de consultar al Sámediggi en tal sentido solo se planteará en circunstancias excepcionales. En el caso de utilización del suelo [*arealsaker*], podrá ocurrir en el marco de intervenciones importantes, como la instalación de centrales eólicas o hidroeléctricas, o la construcción de carreteras o alojamientos de veraneo. No será necesario celebrar consultas en el caso de decisiones administrativas concretas, como licencias para la tala de árboles y vegetación, que concede el *rovviltnemndene*, o «junta sobre animales depredadores». En casos distintos de los referentes a la utilización del suelo, de modo general cabe asumir que no rige la obligación de consultar. El umbral de las consultas sobre decisiones administrativas concretas podrá ser inferior en casos relativos a la cría de renos (Noruega, 2006: 8).

En lo concerniente a la prospección y explotación de recursos naturales, la obligación de consultar a los pueblos indígenas figura en el párrafo 2 del Artículo 15 del Convenio núm. 169 de la OIT. Este elemento también se destaca en las Directrices de 2006 para la celebración de consultas, según las cuales, en muchos casos susceptibles de afectar directamente a los sami, puede haber diferentes intereses fuertemente encontrados, por ejemplo, en relación con la explotación de los recursos naturales, en los que intervienen intereses económicos de gran magnitud. No obstante, el requisito de entablar consultas está consagrado en el Convenio de la OIT (Noruega, 2006: 7).

El informe de 2006 del Grupo de Trabajo señala que la obligación de consultar también puede ser aplicable si se suscriben convenios internacionales o ratifican instrumentos internacionales susceptibles de afectar directamente a los sami (Noruega, 2006: 7).

### 2.3. El objetivo de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento

El Convenio núm. 169 de la OIT estipula que «las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstan-

cias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas» (párrafo 2 del Artículo 6).

En tal sentido, los procedimientos de consulta de 2005 establecen que:

Las consultas llevadas a cabo con el Sámediggi, en aplicación del acuerdo sobre los procedimientos de consulta, deberán efectuarse de buena fe y con la finalidad de llegar a un acuerdo sobre las medidas propuestas (Noruega, 2005: 6).

Las Directrices de 2006 reafirman la necesidad de que las consultas se lleven a cabo de buena fe y con la finalidad de llegar a un acuerdo sobre las medidas propuestas. Ello significa que las consultas no son meras audiencias, y que las partes deben esforzarse en llegar a un acuerdo con sinceridad y ecuanimidad. También supone que existe el deber de llevar a cabo consultas y procurar un acuerdo, incluso si las autoridades del Estado lo considera improbable. En cambio, conforme a las directrices, no es obligatorio llegar siempre a un acuerdo u obtener el consentimiento. El alcance de las consultas que se han de emprender en casos específicos para cumplir con la obligación de consultar puede variar. Con todo, lo importante es establecer mecanismos que brinden al Sámediggi la posibilidad de ejercer una verdadera influencia en el proceso y el resultado. Por tanto, una mera reunión de información no será suficiente para dar por cumplido con el requisito de consulta (Noruega, 2006: 10).

Los procedimientos de consulta de 2005 también señalan que:

Cuando sea menester, se adoptarán disposiciones para celebrar otras consultas. El proceso no deberá interrumpirse mientras el Sámediggi y las autoridades del Estado consideren posible llegar a un acuerdo (Noruega, 2005: 6).

Estos procedimientos se basan en un «planteamiento de colaboración», y se centran tanto en el propio proceso como en el resultado, lo cual ulteriormente permitirá reducir al mínimo los desacuerdos, al tiempo que el Estado preserva el poder de decisión. Por ende, propiciarán cada vez más el planteamiento de colaboración entre las autoridades del Estado y el Sámediggi. Sin embargo, quien tiene la facultad y la responsabilidad de adoptar decisiones concluyentes es el Estado (Noruega, 2006: 5).

Las Directrices de 2006 proporcionan otras orientaciones respecto de los requisitos sobre los procedimientos, y estipulan que, en cumplimiento de la obligación de consultar, las partes deben informarse entre sí de sus opiniones y evaluaciones. El Estado deberá hacer lo necesario para que sus opiniones se comuniquen y entiendan, y cerciorarse de haber entendido las opiniones del Sámediggi. El Sámediggi también debe transmitir su opinión. En caso de no haber acuerdo, sigue vigente el requisito de evaluar soluciones parciales o cambios a la propuesta original que permitan acercar posiciones.

Las Directrices indican además que, de ser menester, se celebrarán más reuniones de consulta, y que los casos no se concluirán mientras el Consejo Sami y el Estado sigan estimado posible llegar a un acuerdo. Si el Estado y el Sámediggi no lo logran, será preciso proporcionar una justificación clara de las consideraciones y opiniones divergentes.

En tal sentido, las Directrices recalcan la necesidad de que las autoridades del Estado y el Sámediggi analicen su postura preliminar. Ello quiere decir que las consultas podrán llevarse a cabo antes de que el asunto se esclarezca definitivamente con otras autoridades del Estado interesadas (Noruega, 2006: 11).

## 2.4. Cuestiones de procedimiento

El Convenio núm. 169 subraya que la adopción de decisiones debe ir precedida de consultas; por ejemplo, al examinar la adopción de medidas legislativas o administrativas (apartado a) del párrafo 1 del Artículo 6); antes de la prospección o explotación de los recursos del subsuelo (párrafo 2 del Artículo 15); cuando se considere la posibilidad de enajenar sus tierras o de transmitir de otra forma sus derechos sobre estas tierras (Artículo 17); y antes de un posible traslado (Artículo 16).

El Grupo de Trabajo de 2005 indica que la obligación de consultar es aplicable a todas las etapas de las actuaciones de un caso determinado (KRD/Sámediggi, 2005: 10). En consecuencia, las Directrices establecen un mecanismo de consulta y de diálogo sistemático, además de procedimientos para consultas específicas.

Para poner en marcha los mecanismos de consulta los procedimientos de consulta de 2005 prevén las disposiciones generales siguientes:

Una vez que se ha informado al Sámediggi sobre las cuestiones pertinentes, éste comunicará cuanto antes a la autoridad competente del Estado si es necesario celebrar más consultas.

De modo independiente, el Sámediggi podrá determinar cuestiones que considere susceptibles de consulta.

Si las autoridades del Estado y el Sámediggi convienen en que deben celebrarse más consultas sobre una cuestión determinada, procurarán acordar el correspondiente calendario para llevarlas a cabo, con inclusión de las fechas, modalidades y lugares de los encuentros (por ejemplo, reuniones, videoconferencias, teléfonos de contacto, intercambio de material), plazos para las respuestas, previsión de posibles consultas a nivel político, y modalidades de actuación política. Se deberá disponer de tiempo suficiente para que las partes puedan celebrar consultas genuinas y productivas y para el examen político de todas las propuestas pertinentes. En caso de que el Sámediggi decida someter la cuestión a consideración y debate en sesión plenaria, dichas gestiones deberán realizarse con la debida antelación.

De ser menester, se organizarán más consultas. El proceso consultivo no deberá interrumpirse mientras el Sámediggi y las autoridades del Estado consideren que es posible llegar a un acuerdo.

Al someter una cuestión a consideración del Gobierno (Gabinete), el documento ministerial de presentación deberá incluir información clara destinada a otros ministerios del Gobierno sobre el acuerdo sellado con el Sámediggi y, cuando proceda, información sobre las cuestiones sobre las que no ha habido acuerdo. Las propuestas y los informes del Gobierno al Parlamento nacional, el Storting, sobre cuestiones respecto de las cuales no ha habido acuerdo entre el Gobierno y el Sámediggi, deberán adjuntar documentos que reflejen la postura de este órgano (Noruega, 2005: 6).

Con respecto a los casos de propuestas legislativas de suma trascendencia para los intereses de los sami, los procedimientos de consulta establecen que se habrá de conceder la posibilidad de examinar la cuestión al pleno del Sámediggi. Por su parte, las Directrices recalcan que este tiene derecho a recibir toda la información sobre todos los aspectos pertinentes, y que el pleno debe poder influir en el proceso. Ello supondrá que el anteproyecto de ley en cuestión se ha de presentar al pleno. Cabe presumir que el mismo ya habrá sido dado a conocer por el Gobierno, pues los proyectos de ley se hacen públicos a través de debates abiertos en sesión plenaria. Si el Sámediggi formula comentarios sobre la sustancia, el anteproyecto se devolverá al Gobierno para mayor análisis antes de que vuelva a someterse a consideración del Parlamento Noruego (Noruega, 2006: 12).

Los procedimientos de consulta prevén la inclusión de las opiniones del Sámediggi en las presentaciones sometidas a consideración del Gobierno y el Storting, de modo tal que dichas opiniones se ponen en conocimiento del público, en particular, cuando no se ha llegado a un acuerdo.

#### **2.4.1. Flexibilidad y viabilidad**

Las Directrices de 2006 para la celebración de consultas prevén cierta flexibilidad respecto a la adhesión a las mismas, siempre y cuando las partes así lo acuerden. Se indica que dicho procedimiento tiene carácter orientativo, por lo cual, el Estado y el Sámediggi podrán decidir juntos apartarse del mismo cuando se trate de esferas contempladas en normas específicas que, a criterio del ministerio competente y dicho órgano, salvaguardan los intereses de los pueblos indígenas con la misma eficacia que los procedimientos consultivos. Las Directrices también recalcan que el Estado no puede decidir unilateralmente no observar tales procedimientos (Noruega, 2006: 3).

Las Directrices también conceden margen para el pragmatismo y las soluciones prácticas, cuando ello sea posible, y subrayan la importancia de que los procedimientos de consulta sean estructurados y permitan su aplicación práctica por parte de las Autoridades del Estado y del Sámediggi. Cuando ello sea factible, los casos deberán gestionarse de manera sencilla. Por ejemplo, siempre se considerará si una cuestión puede resolverse por vía telefónica, sin necesidad de organizar reuniones (Noruega, 2006: 11).

#### **2.4.2. Diálogo y consultas regulares**

Los procedimientos de consulta prevén mecanismos institucionalizados y sistemáticos para el diálogo de alto nivel y las consultas entre el Estado y el Sámediggi. A tal fin, se estipula lo siguiente:

Se celebrarán reuniones semestrales entre el Ministerio competente en asuntos de los sami y el Presidente del Sámediggi. De ser menester, podrán asistir otros ministerios gubernamentales. En estas reuniones se someterán a debate la situación y las necesidades de desarrollo de la sociedad sami, otras cuestiones de importancia fundamental, y los procesos en curso.

También se celebrarán reuniones semestrales entre el Sámediggi y el Comité de Coordinación Interministerial sobre Asuntos de los Sami, en las que, entre otras cosas, se facilitará información sobre cuestiones políticas de actualidad de ese pueblo (Noruega 2005: 5).

El ministerio competente en asuntos de los sami es el Ministerio de Trabajo e Inclusión Social, el cual, según se indica en las Directrices de 2006, debe remitir el material por escrito a los demás ministerios interesados, con antelación suficiente a las reuniones semes-

trales. Todo ministerio que desee plantear un caso en ellas debe notificarlo al Ministerio de Trabajo e Inclusión Social con la debida antelación.

Las Directrices también apuntan a la conveniencia de establecer un sistema de reuniones periódicas entre el Sámediggi y los organismos públicos subnacionales, que podrá convenirse en una etapa ulterior (Noruega, 2006: 10).

### 2.4.3. Difusión de la información, documentación y base de conocimientos

El apartado a) del párrafo 1 del Artículo 6 del Convenio núm. 169 estipula que las consultas deberán realizarse «mediante procedimientos apropiados» (OIT, 1989). Si bien estos no se definen pormenorizadamente en el Convenio, los procedimientos de consulta de Noruega incluyen elementos tales como la publicación de información, la documentación, y la creación de una base de conocimientos apropiada en tanto que componentes de los procesos de consulta y adopción de decisiones. A tal efecto, los procedimientos de consulta prevén varias disposiciones:

#### 3. Información

Las autoridades del Estado deberán informar plenamente al Sámediggi sobre todos los asuntos susceptibles de afectar directamente a los sami, y también sobre todas las cuestiones y averiguaciones pertinentes en todas las etapas del proceso.

#### 4. Divulgación pública

Siempre y cuando la ley lo autorice, podrá exceptuarse la obligación de divulgar la información intercambiada entre las autoridades del Estado y el Sámediggi en relación con las consultas. Deberá aplicarse el principio de amplia difusión de la información. La posición definitiva de las partes respecto de asuntos concretos se pondrá en conocimiento del público.

#### 7. Actas

Se elaborarán actas de todas las reuniones de consulta entre las Autoridades del Estado y el Sámediggi. En ellas se resumirán los asuntos tratados, las opiniones y posturas de las partes, y las conclusiones de la reunión (Noruega, 2005: 3, 4 y 7).

Las Directrices de 2006 proporcionan orientaciones más amplias a este respecto. Se especifica que la autoridad del Estado encargada de elaborar leyes o medidas deberá informar cuanto antes al Sámediggi y facilitar el diálogo con éste. La información temprana es una condición previa que permitirá al Sámediggi intervenir e incidir en el proceso y en el resultado definitivo. Basándose en la información con que cuenta sobre la cuestión, la autoridad competente del Estado indicará qué intereses de los sami son susceptibles de verse afectados en un caso determinado. Por su parte, el Sámediggi está obligado a contestar cuanto antes, y a pronunciarse sobre si el caso reviste o no importancia para los intereses de su pueblo.

Conforme a las Directrices, la calidad y eficacia de las consultas dependen de que haya una gran franqueza en relación con los diversos aspectos del caso. Por tal motivo, debe facilitarse toda la información pertinente. Las autoridades deberán proporcionar información inteligible sobre el caso. En algunos casos, ello supondrá traducirla al sami.

Por lo que respecta al requisito de facilitar toda la información, las Directrices indican que el Sámediggi debe recibir información sobre aquellos aspectos que sean esenciales para poder comprender plenamente el caso y forjarse una opinión bien fundamentada. En el caso de propuestas legislativas de particular importancia para la cultura sami, se deberá asegurar

que el Sámediggi disponga de todo el texto del proyecto de ley antes de fijar su posición (Noruega, 2006: 8–9).

Además, de conformidad con el párrafo 3 del Artículo 7 del Convenio núm. 169 relativo a los estudios de evaluación de la incidencia<sup>6</sup>, las Directrices establecen que, en algunos casos, será obligatorio evaluar, con arreglo a la legislación de Noruega, las repercusiones de planes y medidas que puedan tener un efecto significativo en el medio ambiente, los recursos naturales o la sociedad.

Se reconoce, sin embargo, que la divulgación de las conversaciones preliminares no siempre propiciará el acuerdo. El Artículo 19 de la Ley de difusión de información (*Offentleglova*), que entró en vigor el 1º de enero de 2009, prevé la posibilidad de exceptuar el deber de difundir los documentos intercambiados entre las instituciones del Estado y el Sámediggi en el marco de las consultas previstas en el Convenio núm. 169 de la OIT (Noruega, 2009, Artículo 19). Las Directrices de 2006 fundamentan dicha posibilidad en la probabilidad de que la discreción sea una condición previa para el intercambio de información sobre ideas y posturas preliminares en la etapa inicial del tratamiento del caso. Sin embargo, las posiciones definitivas de las partes deberán difundirse (Noruega, 2006: 9).

Las Directrices también estipulan la publicación de las actas de las reuniones semestrales, a menos que ambas partes decidan que ello no es necesario. Además, en los casos en que sea particularmente importante documentar que se ha llegado a un acuerdo, también deberá incluirse la grabación de las conversaciones telefónicas (Noruega, 2006: 13).

Por último, los procedimientos de consulta recalcan la necesidad de crear una sólida base de conocimientos que se tendrá en cuenta en el proceso de consulta y de adopción de decisiones, de conformidad con las necesidades y aspiraciones de desarrollo del pueblo sami. En tal sentido, los procedimientos estipulan lo siguiente:

El Ministro de Administraciones Locales y Desarrollo Regional y el Sámediggi designarán conjuntamente un grupo de análisis que, entre otras cosas, deberá presentar un informe anual sobre la situación y las tendencias de desarrollo de la sociedad sami, basándose en las estadísticas de ese pueblo. El informe deberá utilizarse como base para las consultas sobre cuestiones específicas y para las consultas sobre las necesidades de desarrollo de la sociedad sami en una de las reuniones semestrales celebradas entre el Ministerio competente en los asuntos de los sami y el Presidente del Sámediggi.

Cuando las autoridades del Estado o el Sámediggi consideren necesario realizar estudios de antecedentes para mejorar la base fáctica o formal de las evaluaciones y decisiones, ello deberá plantearse cuanto antes; en las reuniones de consulta, ambas partes deberán presentar los elementos relativos a las condiciones que regirán dichos estudios. El Gobierno Central y el Sámediggi deberán procurar llegar a un acuerdo sobre las citadas condiciones y sobre quién realizará el estudio. Ambas partes están obligadas a colaborar suministrando la información y el material necesario para realizar el estudio (Noruega, 2005: 8).

---

<sup>6</sup> El párrafo 3 del Artículo 7 del Convenio núm. 169 establece que: «Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas» (OIT, 1989).

Las Directrices de 2006 aclaran que las estadísticas proporcionan una importante base de conocimientos para poder analizar la situación y las necesidades de desarrollo de la sociedad. Para que las consultas entre el Gobierno y el Sámediggi funcionen bien, es imprescindible que las partes estén informadas al máximo sobre la situación y las tendencias de desarrollo de la sociedad sami; ello propiciará un entendimiento común del mayor grado posible. En muchos aspectos, la base de información sobre la sociedad sami es deficiente y difícil de acceder (Noruega, 2006: 14).

La principal iniciativa emprendida para llenar el vacío de conocimientos en la materia fue la preparación de un informe estadístico anual sobre los sami, que comenzó a publicarse en 2006 (Noruega, 2006: 14). Desde entonces, el informe «*Sámi logut muitalit*» («las cifras sobre los sami hablan») se publica cada año; su elaboración corre por cuenta del grupo analítico de estadísticas sobre los sami, del Instituto Nórdico Sami y la Escuela Universitaria Sami. Ofrece estadísticas anuales registradas. La edición de 2013 se centra en temas relacionados con el idioma y en la presencia persistente de contaminantes orgánicos en las fuentes de alimentos locales, como el bacalao y el reno. El informe también formula recomendaciones sobre la política en materia de idioma y enseñanza, y sobre la necesidad de estudiar más a fondo la relación entre la contaminación y los riesgos para la salud (Sámi, allaskuvla, 2013).

## 3. Experiencias en la aplicación

### 3.1. Tipo de cuestiones tratadas en las reuniones semestrales

Como se ha mencionado en la sección 2.4.2., en los procedimientos de consulta se prevé la celebración de reuniones semestrales de representantes del Sámediggi y la autoridad estatal central encargada de los asuntos relativos a este pueblo, junto a otros ministerios competentes.

El examen de las actas de las reuniones semestrales (2005-2012) revela que muchas de las cuestiones presentadas o analizadas se basan en iniciativas o estudios emprendidos por el Sámediggi o por el Estado, y están relacionadas mayormente con decisiones de gobernanza y administrativas más amplias, y no con decisiones administrativas específicas. Entre los temas debatidos cabe citar, por ejemplo, las dificultades planteadas por la incorporación de la cultura y las lenguas sami en la administración municipal, los servicios eclesiásticos, la enseñanza primaria y los jardines de infancia; las tendencias demográficas y del empleo; las asignaciones presupuestarias; las reformas administrativas; los proyectos de construcción (por ejemplo, de los museos sami); y la inclusión de determinados municipios de la zona administrativa de los sami. Los temas incluyen además asuntos regionales e internacionales, como la elaboración de la Convención Nórdica sobre los Sami y la preparación de la Conferencia Mundial sobre Pueblos Indígenas de 2014.

- La reunión semestral celebrada en junio de 2013 ilustra la diversidad de cuestiones presentadas para orientación o analizadas en las reuniones. En resumen, se debatieron los siguientes temas:
- El Sámediggi formuló observaciones sobre una propuesta de enmienda a la Ley de cría de renos. En un libro blanco del Gobierno, el Ministerio de Agricultura y Alimentación sugiere que la armonización de la gestión de la cría de renos con otras esferas de gestión constituye una política satisfactoria para los sami en general, y para la cría de renos de ese pueblo en particular. El Gobierno estimaba que si las políticas en materia de cría de renos de los sami se integraban en la política pública general, las autoridades serían más conscientes de sus responsabilidades hacia la población sami.
- El Sámediggi observó que este planteamiento de integración podía interpretarse como el establecimiento de un nuevo objetivo para la política sobre los sami, algo que consideraba problemático, entre otros motivos, porque ello no se había debatido en las consultas celebradas con el ministerio competente. Por lo tanto, no podía considerarse que el Ministerio había actuado de buena fe. El asunto se remitió a las autoridades del Estado para su estudio.
- El Sámediggi informó acerca de la creciente importancia del empleo basado en la cultura en las zonas de los sami, y de los proyectos y el plan de acción pertinentes que preveía iniciar en 2014. Por su parte, el Gobierno presentó su plan de acción en la materia, y el Sámediggi señaló que hubiera sido deseable coordinar mejor los dos planes.



- Se abordó la devolución de piezas arqueológicas del Museo Nacional de Noruega a los museos sami. Se decidió retomar las conversaciones sobre la asignación de partidas presupuestarias que permitieran la devolución segura de dichas piezas en las conversaciones del presupuesto anual entre el Estado y el Sámediggi.
- El Sámediggi planteó la cuestión de establecer un sistema oficial de idoneidad para los intérpretes sami. Ello se evaluará en el marco de un examen general de los servicios de interpretación. El Gobierno preparará una propuesta sobre el contenido y los objetivos de ese examen.
- Se analizó el proyecto *Sami giellagáldu* («fuente del idioma sami»). La finalidad del proyecto es, entre otras cosas, definir la terminología de cinco lenguas sami. El Sámediggi planteó su preocupación acerca de la financiación futura del proyecto, y se decidió debatir más a fondo este punto en la siguiente reunión entre los presidentes de los parlamentos sami de los países nórdicos y los ministros sami de Finlandia, Noruega y Suecia.
- Se debatió la posibilidad de que Noruega recomendara la inclusión de un sitio del patrimonio cultural sami en la lista de sitios del patrimonio mundial.
- Sobre la base de un informe relativo a la inclusión del marco de referencia de los sami a nivel municipal, estaba previsto examinar los costos derivados de la posible administración de municipios bilingües (sami/noruego). En una reunión anterior, se había encomendado al Ministerio de Administración del Gobierno, Reforma y Asuntos Religiosos (Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet - FAD) que analizara los datos disponibles pero, tras el estudio inicial, el Ministerio llegó a la conclusión de que los datos y las estadísticas municipales y estatales disponibles (las denominadas «cifras KOSTRA») no aportaban los datos pertinentes debido, entre otras cosas, a la política noruega de no desglosar los datos en función del origen étnico. Las partes acordaron pedir a sus respectivas administraciones que siguieran analizando las dificultades que impiden aclarar el costo adicional que supondría administrar municipios en dos idiomas, y que presentaran una propuesta para continuar el examen en la siguiente reunión, con la participación de representantes políticos (Actas, 28.06.2013).

En las directrices de 2006, se especifica que los procedimientos de consulta no son aplicables a los casos relativos al presupuesto público. Ello no significa que en las reuniones semestrales las partes no puedan discutir asuntos relacionados con cuestiones presupuestarias (Noruega, 2006: 7).

En su informe de 2011, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, señala:

Los representantes del Parlamento Sami de Noruega, o Sámediggi, han manifestado que su poder de decisión en ocasiones se ha visto limitado por indicaciones del Gobierno central al definir la asignación de los recursos financieros. El Gobierno de Noruega disiente, y señala que en muchas ocasiones el propio Sámediggi ha pedido financiación para nuevos proyectos e iniciativas, y que se le han otorgado amplias competencias para cambiar el destino de los fondos. Además, el Sámediggi ha observado con inquietud que el procedimiento de consulta [...] no contempla la elaboración del presupuesto. (Anaya, 2011: 43).

Como ya se ha mencionado, en las reuniones semestrales también se abordan asuntos internacionales. Por ejemplo, en la reunión celebrada en diciembre de 2009, el Sámediggi planteó la cuestión de la relación entre la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y las negociaciones ininterrumpidas en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. El Sámediggi indicó que espera que la Declaración constituya la base de estrategias nacionales e internacionales sobre el cambio climático, y de las medidas de adaptación y mitigación, que afectan directamente a los pueblos indígenas. Según el Sámediggi, si bien en la reunión de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, celebrada en 2009, el diálogo con el Ministerio de Medio Ambiente había sido fructífero, seguía percibiendo falta de claridad sobre las repercusiones de la Declaración de las Naciones Unidas. Se decidió plantear la cuestión en una reunión del Sámediggi con el Ministerio de Asuntos Exteriores (Actas, 15.12.2009).

### 3.2. Experiencias y lecciones aprendidas

Una de las características importantes de las reuniones semestrales es que contemplan un proceso constante de evaluación y valoración de las experiencias y las enseñanzas extraídas de los procedimientos de consulta.

La primera evaluación de esa clase tuvo lugar en la reunión semestral celebrada en junio de 2006, en la que se examinaron los 13 primeros meses de aplicación de los procedimientos de consulta. El Sámediggi expuso las siguientes impresiones sobre las experiencias iniciales:

- Se habían llevado a cabo varios procesos consultivos productivos, gracias a lo cual más ministerios habían comprendido la importancia de consultar al Sámediggi para llegar a un acuerdo.
- El Ministerio de Trabajo e Inclusión Social había estado presente en muchas de las reuniones, y ello se consideraba positivo y edificante para el diálogo entre las partes.
- Se consideraba comprensible y necesario que los Ministerios gozaran de una fase inicial que les permitiera estudiar mejor la forma de incorporar las consultas en su agenda de trabajo. Sin embargo, desde el principio debían conocer a fondo el contenido de los procedimientos de consulta. Se había dedicado mucho tiempo a analizar los requisitos previstos en dichos procedimientos, en lugar de debatir las cuestiones concretas objeto de consulta.
- Varios Ministerios habían señalado que los procedimientos conllevaban más trabajo para ellos; el mismo argumento se había utilizado para justificar su incumplimiento. Dado que al acordar los procedimientos las partes ya eran conscientes del trabajo suplementario que representaban las consultas, no cabía sino asumirlo.
- En algunos casos, las autoridades estatales habían llegado a un acuerdo con el Sámediggi, pero posteriormente habían modificado las decisiones. Es importante que los responsables de la consultas con el Sámediggi gocen del necesario respaldo institucional y de poder de decisión.
- El primer año, había habido algunos ejemplos de incumplimiento de los procedimientos de consulta, y el Sámediggi se había mostrado confiado en que ello cambiaría (Actas, 30.06.2006).

En nombre de las autoridades estatales, el Ministerio de Trabajo e Inclusión Social respondió que:

- El Ministerio trataría el tema con los ministerios competentes respecto de los cuales el Sámediggi consideraba necesario mejorar la colaboración en las consultas.
- Era importante que todas las partes interesadas supieran qué casos eran o no susceptibles de consulta. Dado que las consultas llevaban tiempo, podía haber errores.
- Cabía celebrar que el Presidente del Consejo Sami hubiera indicado que las consultas no siempre dan lugar a un acuerdo.
- Gracias a los procesos consultivos, el Ministerio de Trabajo e Inclusión Social estaba mejor preparado para captar la situación general de los diversos asuntos sami tratados en otros ministerios, y para contribuir al debate y la resolución de esos casos (Actos, 30.06.2006).

Las partes decidieron realizar una evaluación de los procedimientos de consulta en 2007.

En la reunión celebrada en junio de 2007, el Presidente del Sámediggi hizo hincapié en que intentaría respetar al máximo los procedimientos de consulta, tanto en términos de celeridad en su respuesta a las preguntas planteadas, como de claridad al expresar su postura de forma oral y por escrito, y en que aportaría información sobre los casos y sería flexible respecto de cuándo y cómo se trataban los casos a nivel político (Actas, 04.06.2007).

El Presidente destacó además la experiencia positiva de las consultas celebradas en el marco de la Ley de planificación y construcción (*Plan- og bygningsloven*). Afirmó que, en este caso, el Sámediggi había tenido acceso a toda la información desde el comienzo, se habían respetado las disposiciones acordadas para las consultas, se había encargado al Ministerio que examinara varias soluciones, y el Sámediggi había tenido acceso al documento final íntegro, que se correspondía con el proyecto de ley propuesto, gracias a lo cual la sesión plenaria del Sámediggi había podido estudiar bien la propuesta (Actas, 04.06.2007).

El Sámediggi dijo que confiaba en que estas experiencias positivas sirvieran de modelo. Sin embargo, también se mencionaron varias experiencias negativas, como las siguientes:

- La dirección administrativa y política de los ministerios no estaba facultada para emprender consultas válidas que ofrecieran la posibilidad de estudiar distintas soluciones.
- En el proceso consultivo, el Sámediggi recibía insuficiente información y antecedentes, lo cual sembraba desconfianza y dejaba la impresión de que cabía temer situaciones peores.
- Muchos casos importantes se relegaban a procesos paralelos o se posponían.

El Ministerio de Trabajo e Inclusión Social comunicó que se procedería a la evaluación interna de los procedimientos de consulta en los ministerios (Actas, 04.06.2007).

En 2009, en la reunión semestral de diciembre, las partes analizaron la estructura de las reuniones y las correspondientes pautas de rutina. El Ministerio y el Sámediggi coincidieron en

la necesidad de preparar mejor las reuniones semestrales, y de acudir con informes escritos en los que ambas partes presentaran los casos que deseaban debatir. De este modo, habría más posibilidades de que las consultas arrojaran resultados tangibles (Actas, 15.12.2009).

En la reunión celebrada en junio de 2010 volvieron a tratarse las experiencias respecto de la aplicación de los procedimientos de consulta. Las actas dan fe de la coincidencia de las partes en cuanto a la importancia y utilidad decisivas del acuerdo sobre las consultas en la interacción entre el Sámediggi y el Gobierno. Si bien estimaban que el acuerdo contribuía a lograr un diálogo productivo, también se destacaba que las consultas no eran el único elemento, y que el acuerdo no podía sustituir todas las reuniones. En general se coincidió en la conveniencia de realizar consultas telefónicas entre las partes, además de reuniones de consulta (Actas, 14.06.2010).

En la misma reunión, las partes también convinieron en que un buen proceso muchas veces era determinante para obtener un buen resultado. Cuando la necesidad de celebrar consultas era evidente, era fundamental acordar rápidamente la forma de llevarlas a cabo. También coincidieron en que había un amplio margen de flexibilidad respecto de cómo proceder. Casi todos los casos, y todas las consultas, eran diferentes. Ahora bien, lo más importante era que las partes aportaran toda la información de que dispusieran y celebraran las consultas con una actitud franca y receptiva, y que el proceso quedara documentado (Actas, 14.06.2010).

Haciendo aún más hincapié en la importancia que reviste la calidad del proceso, las partes observaron que las consultas suelen efectuarse a intervalos irregulares. A un periodo con muchas reuniones de consulta podía seguir un periodo más prolongado en el que no hubiera novedades. Ello se debía a que, por lo general, de forma paralela a las consultas, se desarrollaban procesos internos de negociación o aclaración en el Gobierno o en el Consejo del Sámediggi. Las partes decidieron que debían intercambiar información sobre esos procesos y que debían dejar muy claro que esas «pausas» en las consultas no equivaldrían a tener opiniones o posiciones concluyentes que no se hubieran debatido y consultado en profundidad (Actas, 14.06.2010).

Se deliberó además acerca de la práctica respecto de consultas ubicadas en lugares específicos. Las partes acordaron que, en los casos en que un método específico y directo afectara a las comunidades locales sami y a sus intereses, el Estado tal vez debería estar obligado a consultar a dichas comunidades. El Estado debía coordinar esas consultas con las efectuadas con el Sámediggi. Hasta entonces, dicho Parlamento y las partes sami interesadas de la localidad no participaban en la misma reunión de consulta (Actas, 14.06.2010).

Por último, las partes analizaron las experiencias vividas en el proceso previo a un acuerdo. Convinieron en que las consultas emprendidas a tal fin en gran medida tenían por objeto encontrar las soluciones que más beneficiaran a ambas partes. Señalaron que en los procedimientos de consulta no se requería llegar a un acuerdo, pero que debía realizarse el máximo esfuerzo posible antes de renunciar a la posibilidad de alcanzarlo. No sellar un acuerdo equivalía a un resultado deficiente y a perspectivas de inseguridad y falta de legitimidad en el seguimiento.

Las experiencias reflejaban que, en la gran mayoría de los casos, las consultas daban lugar a un acuerdo. Hasta entonces, los desacuerdos habían sido una excepción. Por ejemplo,

las partes no habían llegado a un acuerdo respecto de la nueva Ley de minería (Actas, 14.06.2010).

Una serie de cuestiones en torno a las consultas entre el Sámediggi y el Gobierno de Noruega siguen siendo objeto de discusión. En diciembre de 2007, una comisión independiente sobre los derechos de los sami elaboró un informe sobre algunos asuntos, incluida una nueva ley sobre procedimientos administrativos y consultas. La propuesta está examinándose (Gobierno de Noruega, 2014).

### **3.3. La Ley de minería de Noruega y las Directrices sami sobre los recursos minerales**

Tal como se señaló en la sección anterior, las partes no llegaron a un acuerdo en torno a la Ley de minería de Noruega, aprobada por el Parlamento Noruego en junio de 2009.

Entre otras consideraciones, la Ley estipula que garantizará la protección de los fundamentos de la cultura, la actividad comercial y la vida social sami (Noruega, 2009a), sección 2). Por lo que respecta a las prospecciones mineras, la ley establece lo siguiente:

En el caso de prospecciones en Finnmark, la parte encargada de la prospección deberá además notificar por escrito al Sámediggi (Sámediggi), al Finnmarkseiendommen (el Estado de Finnmark) cuando este sea el propietario de la tierra afectada, y a la junta de zona y junta de distrito competentes en la gestión de la cría de renos (Noruega, 2009a, sección 10).

La sección 13 de la Ley contiene disposiciones similares sobre notificación en casos de prospección minera de recursos de propiedad del Estado.

En la sección 17 de la Ley se hace referencia a las solicitudes de prospección minera en Finnmark. Se dispone lo siguiente:

La parte que efectúa la prospección deberá arbitrar medidas razonables para obtener información sobre los intereses de los sami directamente afectados en la zona donde se efectuará la prospección.

Si la aprobación de la solicitud va en contra de los intereses de los sami, es posible que se deniegue la autorización especial. En la evaluación se tendrán en cuenta en particular los intereses de la cultura sami, la gestión de la cría de renos, las actividades comerciales y la vida social de este pueblo. Si se aprueba la solicitud, pueden imponerse condiciones para salvaguardar estos intereses.

Al tramitar una solicitud, la Dirección de Minería concederá la posibilidad de formular observaciones al propietario de la tierra, al Sameting (el Parlamento Sami), al municipio, a la junta de zona y la junta de distrito competentes en la gestión de la cría de renos.

Si el Sameting o el propietario de la tierra se oponen a la aprobación de una solicitud, compete al Ministerio decidir al respecto.

Si el Ministerio aprueba una solicitud (...), todo recurso interpuesto ante el Rey por el Sameting o el propietario de la tierra tendrá un efecto suspensivo (Noruega, 2009a, sección 17).

En su informe de 2011, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas observó:

La Ley de minería de Noruega de 2009 requiere que se proteja la vida cultural sami con arreglo a esa Ley, y también exige que, en la provincia de Finnmark, el Sámediggi y el propietario de la tierra tengan la posibilidad de formular observaciones en el proceso de emisión del permiso. No obstante, el Sámediggi de Noruega ha manifestado su preocupación en cuanto a que la Ley no prevé el nivel adecuado de consultas con dicho Parlamento en relación con las solicitudes de permiso en la provincia de Finnmark, ni consultas en relación con solicitudes relativas a tierras tradicionales ajenas a esa provincia (Anaya, 2011: 57).

Ante la falta de acuerdo entre las partes sobre la Ley de minería, el Sámediggi decidió elaborar un proyecto de directrices sobre las actividades de prospección y explotación de los recursos minerales (*Sametingets mineralveileder*). En 2009, dicho proyecto comenzó a debatirse en el Sámediggi, y en 2010 fue aprobado (Sámediggi, 2010a).

La Ley de minería de Noruega y la Directrices sami sobre los recursos minerales se sometieron a debate en varias de las reuniones semestrales de consulta.

En la reunión de agosto de 2009, el Presidente del Sámediggi anunció que su institución había aceptado la aprobación de la Ley de minería por el Parlamento Noruego (el Storting). Dijo que el Sámediggi deseaba adoptar una posición positiva frente a posibles actividades relacionadas con los recursos minerales, por lo cual había presentado un borrador de propuesta, para someterlo a consideración del Parlamento, en relación con la posición que debía adoptar el Sámediggi sobre dichas actividades (Actas, 11.08.2009).

El Sámediggi destacó asimismo que el proyecto de directrices sobre los recursos minerales no era un proyecto de reglamento ni un proyecto de ley, sino un intento de solucionar la situación de tener que verse obligado a oponerse a toda actividad minera. Recordó que el Sámediggi se había opuesto en dos ocasiones a esa Ley y a las actividades reguladas por ella. Las directrices propuestas tenían en cuenta esa realidad política y abordaban el tema de forma constructiva. Destacó que el Sámediggi tenía relación con empresas mineras y empresas de comercialización de minerales, y que su experiencia indicaba que cuando el Sámediggi se oponía a una actividad determinada, la empresa en cuestión interrumpía sus actividades (Actas, 11.08.2009).

El Ministro contestó que el Gobierno daría una respuesta coordinada sobre el proyecto, y resaltó que el Sámediggi no tenía autoridad ni competencias para imponer tasas u obligar a las empresas a negociar o acatar normas, como podría haberse interpretado. Además, el Ministro hizo hincapié en que la Ley de minería recogía varios elementos que habían sido objeto de acuerdo entre el Gobierno y el Sámediggi (Actas, 11.08.2009).

En la siguiente reunión semestral celebrada en diciembre de 2009 volvió a analizarse el proyecto de directrices del Sámediggi sobre los recursos minerales. En esa ocasión, el Ministerio de Industria y Comercio (Nærings-og handelsdepartementet) señaló que esas directrices no serían jurídicamente vinculantes (Actas, 15.12.2009). Sugirió que más lógico sería que el Sámediggi contara con normas internas sobre su posición en relación con las empresas de recursos minerales (Actas, 15.12.2009). Entre otras cosas, el Sámediggi destacó la necesi-

dad de contar con una política previsible frente a las empresas de recursos minerales (Actas, 15.12.2009).

En la reunión semestral de junio de 2010, el Sámediggi informó que, ante la imposibilidad de dar su consentimiento a la Ley de minería, y movido por su interés en proteger los recursos naturales, participar en los procesos de adopción de decisiones y en el mecanismo de reparto de los beneficios, ya había aprobado las Directrices sobre los recursos minerales (Sámediggi, 2010a). El Sámediggi señaló que estaba ante la disyuntiva de oponerse firmemente a toda actividad minera, o elaborar procedimientos para que el Sámediggi realizara una evaluación específica de cada proyecto de minería que las empresas quisieran poner en marcha (Actas, 14.06.2010).

El objetivo de las Directrices sobre los recursos minerales es asegurar que en los planes de utilización de los recursos minerales se valoren y tengan en cuenta la cultura, las actividades económicas y la vida social sami. Las Directrices precisan las expectativas del Sámediggi con respecto a las empresas, y la forma de colaboración con las que estén dispuestas a llegar a un acuerdo con él respecto de las actividades de búsqueda y prospección, y sus previsiones de obtener una licencia de explotación de recursos minerales. (Sámediggi, 2010a: 3).

En resumen, como se hizo constar en las actas de la reunión semestral de junio de 2010, las Directrices esclarecen la función del Sámediggi por lo que respecta a la prospección, la explotación y las actividades en las zonas tradicionales sami, y persiguen la transparencia y la previsibilidad. La idea es que los sami, a través de su Parlamento, puedan participar en la negociación de actividades de prospección y obtener de esos negocios una parte de las ganancias. Asimismo, el Sámediggi recalcó su propósito de lograr que las actividades comerciales relacionadas con los recursos minerales en las zonas tradicionales sami beneficien a la cultura y las comunidades de su pueblo, y las fortalezcan y desarrollen de forma directa. Esas actividades deben coexistir con los medios de vida tradicionales sami y no sustituirlos (Actas, 14.06.2010).

### **3.4. Evaluaciones cualitativas de los procedimientos de consulta**

Varios analistas, entre ellos el propio Sámediggi, han publicado evaluaciones cualitativas de la aplicación de los procedimientos de consulta de 2005. En un documento presentado en 2010 al Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, el Sámediggi señala que:

Desde la confirmación del acuerdo sobre las consultas mediante Real Decreto en julio de 2005, el Sámediggi ha celebrado consultas con las autoridades estatales sobre muchas cuestiones.

De modo general, la posición del Sámediggi se ha fortalecido debido a que varios ministerios ahora son más conscientes de la necesidad de incorporar al Sámediggi en los procesos importantes (...).

Lamentablemente, las consultas [productivas] sobre las nuevas Ley de planificación y construcción y Ley sobre diversidad natural no representan la experiencia general. Ha habido varios casos en los que las autoridades del Estado no han respetado lo convenido en las consultas, incumpliendo las obligaciones fundamentales contraídas en virtud del derecho internacional (...).

En varias situaciones, el Sámediggi se ha visto ante el problema de que había escasísimas o nulas posibilidades de celebrar consultas válidas con el Estado, porque el Gobierno ya había tomado su decisión. El Sámediggi entiende que, ante asuntos importantes y complejos, puede resultar difícil alcanzar un acuerdo con el Gobierno, pero que ello no justifica la elusión de las consultas (Sámediggi, 2010b: 2-3).

En respuesta a la crítica planteada en la reunión semestral de 2011 en cuanto a que determinados ministerios no habían observado estrictamente los procedimientos de consulta, el Ministro indicó que, en general, cabía celebrar que las consultas con diversos ministerios estuvieran ahora bien encaminadas. Señaló que se trataba de un acuerdo relativamente nuevo, y que su puesta en práctica requeriría tiempo (Actas, 13.12.2011.).

También los órganos de supervisión de la OIT han examinado la aplicación de los procedimientos de consulta. Así, en 2009, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones observó que:

Tanto la memoria del Gobierno como los comentarios del Parlamento Sami destacan que, tras la experiencia de establecer la Ley Finnmark, se hizo evidente la necesidad de un marco de consultas convenido. La Comisión toma nota con interés de que el acuerdo entre el Gobierno y el Parlamento Sami en torno a ese marco, se había alcanzado con la instauración de los «procedimientos de consulta entre las autoridades estatales y el Parlamento Sami, de 11 de mayo de 2005» (PCSSP). Los PCSSP reconocen el derecho de los Sami a ser consultados en asuntos que los afectan directamente, exponen el objetivo y el alcance de los procedimientos de consulta en términos de la temática y de la zona geográfica, así como los principios generales y las modalidades sobre las consultas. La Comisión toma nota de que los PCSSP constituyen un acuerdo marco, que significa que las autoridades estatales y el Parlamento Sami pueden concluir acuerdos de consulta especiales acerca de asuntos específicos, según la necesidad.

En lo que atañe a la aplicación de los PCSSP, la Comisión toma nota de que el Gobierno y el Parlamento Sami, en algunos casos, expresan opiniones discrepantes en torno a si se había o no respetado el procedimiento convenido de consultas. Estas diferencias parecen vincularse principalmente con el asunto de si se había dado inicio a las consultas con suficiente anticipación, con las dudas en cuanto a si se había comenzado o concluido verdaderamente el proceso de consultas en un tema específico y si las autoridades estatales habían efectuado algunos anuncios durante un proceso de consulta equivalente a una falta de buena fe. Por ejemplo, el Parlamento Sami considera que el Gobierno había anunciado prematuramente su posición en cuanto al tratamiento de los derechos de los Sami en la nueva Ley de Minería, de marzo de 2008, antes de que se hubiesen concluido las consultas. La Comisión acoge con agrado los PCSSP como un paso significativo hacia la garantía de que tengan lugar consultas, de conformidad con el Convenio, respecto de todos los asuntos que afectan directamente a los Sami, y agradecería recibir una información continua sobre su aplicación y sobre todo acuerdo especial relativo a asuntos específicos. Al acoger con agrado el número aparentemente creciente de procesos de consulta, la Comisión impulsa al Gobierno y al Parlamento Sami a que consideren modalidades y medios de abordar y resolver desacuerdos en torno a la aplicación de los PCSSP, en particular respecto de las mencionadas diferencias, de manera oportuna. Al tomar nota de que, con arreglo a los PCSSP, las autoridades estatales han de informar al Parlamento Sami «lo antes posible» acerca del «inicio de los asuntos pertinentes que afectan directamente al Sami», y al resaltar que debería darse inicio a las consultas lo antes posible, para garantizar a los pueblos indígenas una verdadera oportunidad de ejercer una influencia en el proceso y en el resultado final, la Comisión espera que el Gobierno adopte las medidas necesarias para garantizar que se apliquen plena y sistemáticamente esos requisitos (CEACR, 2009).



Además, en su informe de 2011, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, analizó los procedimientos de consulta del modo siguiente:

El Relator Especial estima que este acuerdo representa una buena práctica en lo que respecta al cumplimiento de la obligación de los Estados de consultar a los pueblos indígenas, y aporta un ejemplo fundamental para los demás países nórdicos y también para los de otras regiones del mundo (Anaya, 2011: 17).

Al mismo tiempo, el Relator Especial plantea algunas inquietudes:

No cabe duda de que, en alguna medida, el establecimiento de procedimientos de consulta claros facilita la participación del Sámediggi en la adopción de decisiones que afectan a su pueblo. (...) Noruega ha firmado un acuerdo sobre las consultas con el Sámediggi de su país. Sin embargo, este órgano ha indicado que «si bien los procedimientos de consulta otorgaron al Sámediggi más influencia en las políticas del Gobierno sobre asuntos relativos a los sami, las experiencias en torno al acuerdo sobre las consultas han sido variadas. Sigue habiendo dificultades en cuanto al estilo tradicional de vida de los sami frente a los proyectos comerciales». Algunos representantes del Sámediggi de Noruega manifestaron su preocupación por el hecho de que, en ocasiones, el Gobierno ha participado en consultas aunque ya tenía decidido el resultado. Ahora bien, el Relator Especial observa que, si se utiliza correctamente, el procedimiento de consulta constituye una importante herramienta para promover los derechos del pueblo sami y mejorar su relación con el Estado de Noruega (Anaya, 2011: 39).



## 4. Observaciones finales

En general, las partes directamente interesadas, a saber, el Estado noruego y el Sámediggi, parecen haberse beneficiado de la adopción y ejecución de los procedimientos de consulta. Los órganos de supervisión de la OIT así lo confirman.

Entre los elementos fundamentales para el éxito del proceso cabe mencionar los aspectos detallados a continuación.

### **Primero: la obligación de consultar está integrada en un marco congruente de derechos humanos y gobernanza que reconoce los derechos sustanciales de los pueblos indígenas.**

- Los procedimientos de consulta se enmarcan en las obligaciones contraídas por Noruega en virtud del derecho internacional, en particular, su ratificación del Convenio núm. 169 de la OIT. Por lo tanto, Noruega se ha sometido a un instrumento jurídicamente vinculante sujeto a mecanismos de supervisión institucionalizados, que han permitido orientar las leyes y procesos internos. Así, Noruega ha ideado un modelo consultivo singular, adaptado a las características específicas del Estado noruego y de la sociedad sami en Noruega.
- Los procedimientos de consulta están firmemente integrados en el marco constitucional y legislativo del Estado, que respeta los derechos sustanciales de los pueblos indígenas, en particular los derechos sobre la tierra. Ello define y enmarca la efectividad de la obligación de consultar a los pueblos indígenas, y garantiza un alto grado de coherencia entre las políticas y las leyes.
- Los procedimientos de consulta tienen su raigambre en el marco institucional del Estado, y proporcionan mecanismos para la acción coordinada y sistemática por parte de las autoridades del Estado en su relación con los sami.
- Los procedimientos de consulta ofrecen un planteamiento amplio e integrado sobre la participación y las consultas. Ello supone, entre otras medidas, la creación y el reforzamiento de una institución representativa del autogobierno de los sami; mecanismos institucionalizados para el diálogo sistemático entre el Estado y ese pueblo; e instituciones de investigación y estudios que fundamenten el diálogo continuo entre las partes. Estos elementos tienen una función de intermediación en la relación de poder entre los pueblos indígenas y el Estado, y en cierta medida podrían considerarse condiciones previas para lograr consultas válidas. La vinculación entre consultas y participación aumenta la posibilidad de que las medidas propuestas coincidan con las prioridades de los sami en materia de desarrollo en una etapa temprana y, por lo tanto, aumenta la posibilidad de llegar a un acuerdo u obtener el consentimiento.
- El Estado proporciona los recursos necesarios para asegurar el funcionamiento del Sámediggi en tanto que institución representativa del autogobierno de este pueblo.

- Las discusiones recurrentes sobre las asignaciones presupuestarias subrayan la importancia de este apoyo para dar efectividad al derecho a ser consultado, a participar y al autogobierno.

**Segundo: se considera que la obligación de consultar es un proceso de diálogo continuo que aumenta la capacidad de las partes y fortalece la confianza mutua.**

- Se considera que la celebración de consultas es un proceso continuo a través de la creación de dispositivos que permitan el diálogo institucionalizado y continuo. Las consultas se integran en el marco del diálogo continuo y de la acción sistemática y coordinada. Paulatinamente, este planteamiento va forjando la confianza y la capacidad de las partes en el proceso, da mayor margen al acuerdo, y finalmente permite ahorrar tiempo y recursos.
- La función del Sámediggi en tanto que principal institución representativa para las consultas ha fortalecido su legitimidad y su capacidad. Asimismo, los procesos de consulta han ayudado a las Autoridades del Estado a comprender mejor las preocupaciones y prioridades de los sami, y han aumentado su capacidad para promover de modo sistemático y coordinado los derechos de este pueblo.
- Los procedimientos de consulta giran en torno a un proceso cualitativo de diálogo con el que se procura impulsar una relación de colaboración, y no de confrontación, lo cual a su vez aumenta la posibilidad de llegar a una solución de común acuerdo entre las partes.

Otros elementos que han demostrado ser determinantes para el éxito de las consultas son:

- El acuerdo inicial sobre los detalles de cada proceso de consulta; esto es: las etapas, el alcance, el calendario, etc.
- El respaldo institucional y el poder de decisión de los actores representantes, para que puedan gozar de flexibilidad y considerar diversas alternativas.
- Información completa, franqueza entre las partes, y documentación del proceso y el resultado.
- Alto grado de flexibilidad en el proceso, para que las partes tengan tiempo de llevar a cabo consultas internas.
- Creación de una sólida base de información acumulativa.

La experiencia de Noruega parece confirmar que la calidad del proceso consultivo es de importancia fundamental para poder llegar a un acuerdo: las partes lo han logrado en la mayor parte de los casos. Incluso cuando no se ha logrado, por ejemplo, en relación con la Ley de minería, las partes han dejado clara su posición. En tal sentido, el Sámediggi elaboró sus propias Directrices en la materia, pese a carecer de facultades legislativas. Esta herramienta permite informar a las empresas privadas sobre las expectativas del Sámediggi, y ha servido de base para dialogar y negociar con las mismas. Ello revela un planteamiento pragmático de gestión del desacuerdo, el cual parece haber promovido la previsibilidad, la legitimidad y el diálogo en situaciones que de otro modo hubieran sido conflictivas.



## Bibliografía

- Actas, 30.06.2006 Actas de la reunión semestral de 30 de junio de 2006. Disponible en noruego en: [http://www.regjeringen.no/Upload/AID/temadokumenter/sami/sami\\_konsultasjoner\\_mote\\_30.06.06.pdf](http://www.regjeringen.no/Upload/AID/temadokumenter/sami/sami_konsultasjoner_mote_30.06.06.pdf).
- Actas, 04.06.2007 Actas de la reunión semestral de 4 de junio de 2007. Disponible en noruego en: [http://www.regjeringen.no/Upload/AID/temadokumenter/sami/Sami\\_konsultasjoner\\_protokoll\\_040607.pdf](http://www.regjeringen.no/Upload/AID/temadokumenter/sami/Sami_konsultasjoner_protokoll_040607.pdf).
- Actas, 11.08.2009 Actas de la reunión semestral de 11 de agosto de 2009. Disponible en noruego en: [http://www.regjeringen.no/upload/AID/temadokumenter/sami/Sami\\_konsultasjoner\\_protokoll\\_100809.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/AID/temadokumenter/sami/Sami_konsultasjoner_protokoll_100809.pdf).
- Actas, 15.12.2009 Actas de la reunión semestral de 15 de diciembre de 2009. Disponible en noruego en: [http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/SAMI/Konsultasjon\\_sametinget\\_151209.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/SAMI/Konsultasjon_sametinget_151209.pdf).
- Actas, 14.06.2010 Actas de la reunión semestral de 14 de junio de 2010. Disponible en noruego en: [http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/SAMI/Referat\\_halvarlig\\_politisk\\_mote\\_140610\\_karasjok.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/SAMI/Referat_halvarlig_politisk_mote_140610_karasjok.pdf).
- Actas, 14.12.2010 Actas de la reunión semestral de 14 de diciembre de 2010. Disponible en noruego en: [http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/SAMI/Referat\\_halvarlig\\_politisk\\_mote\\_141210.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/SAMI/Referat_halvarlig_politisk_mote_141210.pdf).
- Actas, 13.12.2011 Actas de la reunión semestral de 13 de diciembre de 2011. Disponible en noruego en: [http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/SAMI/Ref\\_pol\\_mote\\_Sametinget\\_131211.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/SAMI/Ref_pol_mote_Sametinget_131211.pdf).
- Actas, 28.06.2013 Actas de la reunión semestral de 28 de junio de 2013. Disponible en noruego en: [http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/SAMI/Ref\\_politisk\\_mote\\_Sametinget\\_240613.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/SAMI/Ref_politisk_mote_Sametinget_240613.pdf).
- Anaya, 2009 “Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas”, Consejo de Derechos Humanos, Naciones Unidas (A/HRC/12/34), 15 de julio de 2009. Disponible en: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/HRC/12/34&referer=/english/&Lang=S](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/HRC/12/34&referer=/english/&Lang=S).
- Anaya, 2011 “Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, Sr. James Anaya”, adenda: “La situación de los samis en la región de Sápmi de Noruega, Suecia y Finlandia”, Consejo de Derechos Humanos, Naciones Unidas (A/HRC/18/35/Add.2), 6 de junio de 2011. Disponible en: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/HRC/18/35/Add.2&referer=/english/&Lang=S](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/HRC/18/35/Add.2&referer=/english/&Lang=S).
- CEACR, 2003 Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, OIT: “Observación individual relativa al Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169) — Noruega (Ratificación: 1990)”. Adopción: 2003, OIT, 2004. Disponible en: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:13100:0::NO::P13100\\_COMMENT\\_ID:2225961](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID:2225961).

CEACR, 2009	Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, OIT: “Observación individual relativa al Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169) — Noruega (Ratificación: 1990)”. Adopción: 2009”, OIT, 2010. Disponible en: <a href="http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:13101:0::NO:13101:P13101_COMMENT_ID:2225961">http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:13101:0::NO:13101:P13101_COMMENT_ID:2225961</a> .
Comisión de Derechos Humanos, 1994	Comisión de Derechos Humanos, Observación General Nº 23: El derecho de las minorías (Art. 27) (CCPR/C/21/Rev.1/Add.5). Disponible en: <a href="http://odhpi.org/wp-content/uploads/2012/05/observación-general-23.pdf.pdf">http://odhpi.org/wp-content/uploads/2012/05/observación-general-23.pdf.pdf</a> .
Gobierno de Noruega, no datado	Sitio web del Gobierno de Noruega. Disponible en noruego en: <a href="http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/tema/samepolitikk/midtpalte/konsultasjonsplikt-i-samiske-saker.html?id=86931">http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/tema/samepolitikk/midtpalte/konsultasjonsplikt-i-samiske-saker.html?id=86931</a> .
Gobierno de Noruega, 2014	Sitio web del Gobierno de Noruega. Disponible en noruego en: <a href="https://www.regjeringen.no/no/tema/urfolk-og-minoriteter/samepolitikk/midtpalte/oppfolging-av-utredningen-fra-samerettsu/id742650/">https://www.regjeringen.no/no/tema/urfolk-og-minoriteter/samepolitikk/midtpalte/oppfolging-av-utredningen-fra-samerettsu/id742650/</a> .
Henriksen, 2008 Henriksen, John B.	“The Finnmark Act (Norway), a case study”, Estudio de buenas prácticas en torno a la aplicación de los principios del Convenio núm. 169 de la OIT, Estudio de Caso 3. Programa para promover el Convenio núm. 169 de la OIT, 2008. Disponible en inglés en: <a href="http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_118116.pdf">http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_118116.pdf</a> .
Kongelig Resolusjon, 2005	Kongelig Resolusjon, 04/186, 28.06.2005. <i>Prosedyrer for konsultasjonsrett med Sametinget</i> .
KRD/Sámediggi, 2005	“Rapport fra arbeidsgruppe: Prosedyrer for Konsultasjoner mellom Statlige Myndigheter og Sametinget, avlevert til Kommunal- og regionalministeren og Sametingspresidenten 20. april 2005”. Disponible en noruego en: <a href="http://www.regjeringen.no/Upload/AID/temadokumenter/sami/sami_konsultasjoner_Rapport.pdf">http://www.regjeringen.no/Upload/AID/temadokumenter/sami/sami_konsultasjoner_Rapport.pdf</a> .
Ley de los sami, 1987	Ley de 12 de junio de 1987 No. 56 relativa al Sámediggi (Sámediggi) y a otras cuestiones jurídicas de los sami (Ley de los sami). Disponible en inglés en: <a href="http://www.regjeringen.no/en/doc/laws/Acts/the-sami-act-.html?id=449701">http://www.regjeringen.no/en/doc/laws/Acts/the-sami-act-.html?id=449701</a> .
Noruega, 1814	Constitución de Noruega; versión anterior a 2014. La traducción al inglés está disponible en: <a href="https://www.stortinget.no/en/Grunnlovjubileet/In-English/The-Constitution--Complete-text/">https://www.stortinget.no/en/Grunnlovjubileet/In-English/The-Constitution--Complete-text/</a> .
Noruega, 2005	“Procedures for consultations between State Authorities and The Sami Parliament”. Disponible en inglés en: <a href="http://www.regjeringen.no/en/dep/fad/Selected-topics/Sami-policy/midtpalte/PROCEDURES-FOR-CONSULTATIONS-BETWEEN-STA.html?id=450743">http://www.regjeringen.no/en/dep/fad/Selected-topics/Sami-policy/midtpalte/PROCEDURES-FOR-CONSULTATIONS-BETWEEN-STA.html?id=450743</a> .
Noruega, 2006	“Veileder for Statlige Myndigheters konsultasjoner med Sametinget og Eventuelle Øvrige Samiske Interesser”, Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 23. juni 2006. Disponible en noruego en: <a href="https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/aid/temadokumenter/sami/sami_-veileder_for_konsultasjoner.pdf">https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/aid/temadokumenter/sami/sami_-veileder_for_konsultasjoner.pdf</a> .
Noruega, 2009	Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova), vigente a partir del 1º de enero de 2009. Disponible en noruego en: <a href="http://www.lovdatab.no/dokument/NL/lov/2006-05-19-16">http://www.lovdatab.no/dokument/NL/lov/2006-05-19-16</a> .
Noruega, 2009a	Ley de 19 de junio de 2009 núm. 101 relativa a la compra y extracción de recursos minerales (Ley de minería). Disponible en inglés en: <a href="http://www.regjeringen.no/upload/NHD/Vedlegg/lover/mineralsact_translation_may2010.pdf">http://www.regjeringen.no/upload/NHD/Vedlegg/lover/mineralsact_translation_may2010.pdf</a> .

- OIT, 1989 Convenio de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169) – Disponible en: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312314](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312314).
- OIT, 2009 *Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica. Una guía sobre el Convenio núm. 169*, Programa para promover el Convenio núm. 169 de la OIT (PR0169), Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, 2009. Disponible en: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/publication/wcms\\_113014.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_113014.pdf).
- OIT, 2013 *Comprender el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169). Manual para los mandantes tripartitos de la OIT*, Programa para promover el Convenio de la OIT núm. 169 (PR0169). Departamento de Normas Internacionales del Trabajo de la OIT, 2013. Disponible en: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/publication/wcms\\_205230.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_205230.pdf).
- OIT, 2015 *Derecho de los pueblos indígenas y tribales a un desarrollo incluyente y sostenible*, Consejo de Administración, 325.ª reunión, Ginebra, octubre de 2015. GB325/POL/2. Disponible en: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_412808.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_412808.pdf).
- Roy y Henriksen, 2010 Roy, Raja Devasish, y Henriksen, John, *Relevant Constitutional Provisions in Other Countries and Safeguards on Indigenous Peoples' Rights in Other Laws*, Adenda, Programa para promover el Convenio núm. 169 de la OIT, Departamento de Normas Internacionales del Trabajo de la OIT, 2010. Disponible en: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/publication/wcms\\_123851.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_123851.pdf).
- Sámediggi, no datado Sitio web del Sámediggi, *Historikk*. Disponible en: <http://sametinget.no/nor/Om-Sametinget/Bakgrunn/Historikk>.
- Sámediggi, 2010a *Sametingets mineralveileder – Mineralveileder for undersøkelser og drift på mineralressurser*. Disponible en noruego en: [http://www.sametinget.no/content/download/561/4968/version/1/file/Sametingets+mineralveileder+\(2010\).pdf](http://www.sametinget.no/content/download/561/4968/version/1/file/Sametingets+mineralveileder+(2010).pdf).
- Sámediggi, 2010b El derecho del pueblo sami a la libre determinación, Conferencia con el Relator Especial de las Naciones Unidas, Profesor James Anaya, celebrada en Rovaniemi el 14 de abril de 2010. Disponible en: <https://www.sametinget.se/13407>.
- Sámediggi, 2011 Sitio web del Sámediggi, *Historien bak Finnmarksloven*. Disponible en noruego en: <https://www.sametinget.no/Land-og-ressursrettigheter/Landrettigheter/Finnmarksloven/Historien-bak-finnmarksloven>.
- NACIONES UNIDAS, 1966 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Resolución de las Naciones Unidas 2200 (XXI), de 16 de diciembre de 1966, anexo. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/OPCCPR1.aspx>.



## Anexo

### **Observaciones adoptadas por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT en 2014 sobre la aplicación por Noruega del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)**

#### ***Observación***

La Comisión toma nota de la memoria del Gobierno recibida en septiembre de 2013 y de la comunicación del Parlamento sami de Noruega recibida en enero de 2014. La Comisión recuerda que, según la voluntad expresada por el Gobierno tras la ratificación, el Sámediggi desempeña una función directa en el diálogo sobre el control de la aplicación del Convenio.

Artículos 6 y 7 del Convenio. Consulta y participación. El Gobierno recuerda que el derecho de los pueblos indígenas a participar en los procesos de toma de decisiones se formalizó en mayo de 2005 con el establecimiento de los Procedimientos de Consulta entre las Autoridades Estatales y el Sámediggi (PCAES). A resultas de este acuerdo, cada año tienen lugar entre un 30 y un 40 por ciento de consultas formales. El Gobierno señala que las consultas deben llevarse a cabo de buena fe por ambas partes, y con el objetivo de lograr acuerdos. En su comunicación, el Sámediggi indica que los PCAES han fortalecido la interacción y cooperación sobre cuestiones susceptibles de tener un impacto directo sobre los sami. Tras el acuerdo (o acuerdo parcial) entre las partes se han modificado algunos textos o reglamentos legislativos. El Sámediggi también indica que en aquellos casos en que no ha habido acuerdo ello se debe a que en el proceso consultivo ha faltado información y la participación de esa institución ha sido tardía. En esos casos, antes de que las consultas se iniciaran, o mientras estaban en curso, las autoridades ya habían tomado una decisión o adoptado públicamente una posición. El Sámediggi añade que en ocasiones hay diferencias importantes en la forma de interpretar el *Artículo 6* del Convenio y en la manera en que lo aplican los diversos ministerios gubernamentales. El Sámediggi pide que el Gobierno tenga prácticas internas más claras en este ámbito. Asimismo, el Sámediggi indica que no existe ningún mecanismo que ayude a aclarar si en determinados casos el Parlamento Noruego (*Storting*) ha cumplido con la obligación de celebrar consultas. Añade que los PCAES no cubren los incentivos financieros ni las medidas presupuestarias, y considera que las iniciativas y los parámetros financieros son de importancia fundamental e inciden directamente en la comunidad sami. El Sámediggi estima que las reuniones en las que los representantes del pueblo sami sólo pueden proporcionar al Ministro de Economía información sobre cuestiones relacionadas con las necesidades presupuestarias de la sociedad sami, pero en las que no obtienen información acerca de las evaluaciones llevadas a cabo, las prioridades establecidas y las decisiones tomadas por el Gobierno de Noruega, no son consultas que cumplan con lo dispuesto en los *Artículos 6 y 7* del Convenio. En el pasado, la Comisión ya señaló que en virtud de los PCAES las autoridades estatales tienen que informar al Sámediggi «lo antes posible» del «inicio de asuntos pertinentes que afecten directamente a los sami», e hizo hincapié en que las consultas deberían iniciarse lo antes posible para que los pueblos indígenas tengan la posibilidad genuina de influir en el proceso y el resultado final. En su respuesta a la comunicación del Sámediggi, el Gobierno indica que los mecanismos de

consulta aseguran que los responsables de la toma de decisiones conozcan bien los puntos de vista del Sámediggi y, con arreglo al *Artículo 6*, traten de alcanzar un acuerdo sobre las medidas propuestas. Agrega que aún deben resolverse algunas dificultades en relación con la aplicación práctica de los procedimientos de consulta y que, en diálogo con el Sámediggi, examinará cómo solucionarlas. ***La Comisión solicita al Gobierno que mantenga sus esfuerzos para abordar las dificultades especificadas y para transmitir información que permita examinar la forma en que los procedimientos establecidos aseguran la efectividad de las consultas con los pueblos indígenas interesados y su participación en las decisiones susceptibles de afectarlos directamente, cumpliendo así con los requisitos del Convenio.***

Seguimiento de las observaciones anteriores de la Comisión. Enmiendas a la Ley de Finnmark. En respuesta a la observación de 2009 de la Comisión, el Gobierno indica que el Artículo 29 de la Ley de Finnmark de 2005 se modificó en 2012. La enmienda entró en vigor el 1.º de enero de 2013 y dio lugar a la ampliación del mandato de la Comisión Finnmark a fin de incluir el estudio de los derechos individuales o colectivos sobre los lugares de pesca a petición de toda persona que tenga un interés legal en el esclarecimiento de estos derechos. La ampliación del mandato de la Comisión ha dado lugar a una ampliación paralela del mandato del Tribunal de las Tierras no Cultivadas de Finnmark. La Comisión Finnmark publicó un primer informe en marzo de 2012 (las tierras Stjernøya y Seiland) y un segundo informe en febrero de 2013 (las tierras Nesseby). La Comisión toma nota de que la característica común de los derechos que la Comisión Finnmark reconoce a la población local y a los criadores de renos de las tierras Stjernøya y Seiland y las tierras Nesseby es que se basan en la utilización a largo plazo. Por lo tanto, los derechos sobre la tierra gozan de protección contra la expropiación y procedimientos similares, lo cual conlleva además determinadas restricciones sobre los derechos de propiedad del Fondo Finnmark. En marzo de 2013, se modificaron el reglamento administrativo de la Comisión Finnmark y el Tribunal de las Tierras no Cultivadas de Finnmark mediante un Real Decreto, para armonizar los procedimientos de nombramiento de los miembros del Tribunal con los de los jueces de los tribunales ordinarios. Antes de tomar la decisión final sobre los nuevos procedimientos de nombramiento de los miembros del tribunal se consultó al Sámediggi y hubo acuerdo. El Sámediggi indica que el Consejo del Fondo Finnmark no ha adoptado ninguna decisión sobre los cambios en la utilización de las tierras no cultivadas, y que las autoridades ya han concedido autorización en varios casos de apropiación de tierras en la provincia de Finnmark. ***La Comisión confía en que se adopten las medidas necesarias para que los procesos de determinación y reconocimiento de los derechos de uso y de propiedad previstos en la Ley de Finnmark sean conformes al párrafo 1 del Artículo 14, y al Artículo 8 del Convenio, que establecen que al aplicar las leyes y reglamentos nacionales relacionados deberán tomarse debidamente en consideración las costumbres o el derecho consuetudinario de los pueblos indígenas interesados. Por consiguiente, la Comisión solicita al Gobierno que facilite información sobre los progresos realizados en lo que respecta al estudio y reconocimiento de los derechos existentes de los pueblos indígenas de la provincia de Finnmark, incluida información sobre la labor de la Comisión Finnmark y del Tribunal de las Tierras no Cultivadas de Finnmark. Asimismo, se le solicita que incluya información sobre la aplicación de la Ley de Finnmark en lo que respecta a la gestión de la utilización de la tierra no cultivada en la provincia de Finnmark y sobre la manera en que los derechos e intereses de los sami se han tenido en cuenta en este proceso.***

### ***Solicitud directa***

Artículo 7 del Convenio. Actividades de desarrollo. El Gobierno indica en su informe que el Ministerio de Petróleo y Energía y su organismo subordinado, la Dirección de Recursos



Hídricos y Energía de Noruega (NVE) se ocupan de los asuntos que requieren de consulta con el Sámediggi de forma periódica. En general, las consultas guardan relación con el proceso de concesión de licencias de centrales hidroeléctricas, centrales eólicas o tendidos eléctricos incompatibles con los intereses o las zonas de los sami, y también pueden guardar relación con nuevos proyectos petroleros. En su comunicación, el Sámediggi se refiere al campo Goliat, en el Mar de Barents, proyecto que preveía iniciar la producción en 2013 y una fase de funcionamiento de 15 años. Añade que en las consultas de 2009 se convino en que el operador realizaría una evaluación exhaustiva del impacto en torno a Goliat. También se estuvo de acuerdo en la importancia de que las iniciativas para impulsar beneficios secundarios y conocimientos especializados en el lugar también beneficiaran a los sami, y en que el sistema de preparación para casos de emergencias de lucha contra la contaminación por petróleo en Goliat debía mantener un nivel muy elevado. No obstante, el Sámediggi y el Ministerio de Petróleo no llegaron a un acuerdo sobre un fondo indígena en lo referente al campo Goliat, ni sobre si los sami tienen derechos especiales sobre los recursos petroleros del Mar de Barents. **La Comisión solicita al Gobierno que siga facilitando información sobre la cooperación entre el Ministerio de Petróleo y Energía, y su organismo subordinado, el NVE, y el Sámediggi en relación con el petróleo y el gas, y con proyectos hídricos y de energía.**

Artículos 14 y 15. Derechos sobre la tierra en zonas tradicionales de los sami al sur de la provincia de Finnmark. El Gobierno indica que está trabajando en el seguimiento del informe de la Comisión sobre los derechos de los sami. Una de las propuestas de dicha Comisión es un nuevo estatuto sobre procedimientos administrativos y consultas. En su comunicación, el Sámediggi indica que en 2012 se iniciaron las consultas sobre la legislación en materia de consultas y procedimientos administrativos. Añade que el Gobierno no ha proporcionado al Sámediggi una base para las consultas sobre definición de leyes y leyes relativas a la gobernanza y los procedimientos administrativos. El Sámediggi está preocupado por la falta de avances legislativos en estas esferas, y por la posibilidad de que ello indique falta de voluntad para salvaguardar los derechos de los sami sobre la tierra y sobre los recursos fuera de la provincia de Finnmark. **La Comisión confía en que en este proceso se tomen debidamente en consideración los Artículos 14 y 15 del Convenio, y en que la consulta y la participación tengan lugar de conformidad con los Artículos 6 y 7. La Comisión solicita al Gobierno que facilite más información sobre las medidas para proteger los derechos sobre la tierra en las zonas tradicionales de los sami en la provincia de Finnmark.**

Párrafo 2 del Artículo 15. Legislación en materia de minería. El Gobierno indica que la Ley de minería fue promulgada en el segundo trimestre de 2009 y entró en vigor el 1º de enero de 2010. Esta Ley establece reglas especiales para asegurar la base de los intereses de los sami en Finnmark, entre otras, la obligación de notificarlos antes de iniciar actividades de prospección y explotación. En segundo lugar, la Ley de minería contiene procedimientos especiales en relación con la tramitación de solicitudes de permiso para realizar actividades de minería en Finnmark. El Gobierno indica que una parte que está explotando un depósito de minerales de propiedad del Estado pagará al propietario de la tierra una tarifa anual del 0,5 por ciento del valor de venta de los minerales extraídos. En el caso de tierras de propiedad del Fondo Finnmark, se abonará una tarifa aumentada al propietario equivale al 0,25 por ciento, además de la tarifa prevista para el propietario ordinario. La Comisión toma nota de que en marzo de 2013 el Gobierno presentó su Estrategia para el Sector Minero. El Ministerio de Industria y Comercio celebró dos consultas con el Sámediggi, quien aprobó la sección de la Estrategia sobre actividades de minería en zonas con intereses para los sami. Una de las medi-

das de la Estrategia para el Sector Minero es que el Gobierno estudiará si la Ley de minería debe ser enmendada a efectos de incluir reglas específicas que protejan los intereses de los sami en relación con las operaciones mineras fuera de Finnmark. En el segundo trimestre de 2013, el Ministerio de Industria y Comercio puso en marcha consultas sobre el asunto con el Sámediggi y la Asociación Sami de Criadores de Renos de Noruega. En su comunicación, el Sámediggi indica que un factor determinante para su aprobación a la Estrategia citada fue que el Ministerio de Industria y Comercio es quien debe tomar la iniciativa de entablar las consultas referentes a las enmiendas a la Ley de minería, a fin de salvaguardar los intereses de los sami y los derechos en todo el territorio de este pueblo, y de potenciar la eficacia del proceso para lograr este tipo de cambios legislativos. En su respuesta a la comunicación del Sámediggi, el Gobierno indica que la Estrategia para el Sector Minero fue presentada por el Gobierno precedente, y que no es vinculante. Añade que examinará si la Ley de minería debe ser enmendada para incluir reglas específicas que protejan los intereses de los sami en casos de operaciones mineras fuera de Finnmark. Si el Gobierno se plantea enmendar esas disposiciones, se invitará a consultas al Sámediggi, de conformidad con los procedimientos de consulta establecidos. ***La Comisión solicita al Gobierno que facilite más información sobre su modo de hacer lo necesario para que los sami participen en los beneficios de las actividades de minería.***

Los Artículos 7 y el párrafo 1 del Artículo 15. Cría de renos. La Comisión toma nota de que la Ley núm. 40 de 15 junio de 2007 relativa a la cría de renos fue enmendada en junio de 2013. El Gobierno da cuenta de que la enmienda entró en vigor el 1º de enero de 2014 y comporta la discontinuación del sistema de juntas zonales, y la transferencia de competencias de dichas juntas a los gobernadores de las provincias. En su comunicación, el Sámediggi indica que la supresión de las juntas administrativas regionales y la transferencia desde la administración regional de la cría de renos al gobernador de la provincia se llevó a cabo sin que mediaran consultas celebradas de buena fe. La particularidad de las consultas fue que el Ministerio de Agricultura y Alimentación adoptara, antes incluso de comenzar el proceso, una postura sumamente clara sobre las enmiendas ante el público. Las consultas finalizaron sin que el Ministerio hiciera enmiendas a lo que se había decidido en abril de 2011, fecha en la que el Ministerio anunció en su sitio web que la Ley de cría de renos sería enmendada. La Comisión toma nota de la gran preocupación del Sámediggi por que el Gobierno no hace lo necesario para que se cumplan las obligaciones respecto de la celebración de consultas al adoptar decisiones en esta esfera de tantísima importancia para los sami. En su respuesta a la comunicación del Sámediggi, el Gobierno indica que en 2011 se adoptó una decisión sobre una propuesta de posibles modificaciones en la administración pública de la cría de renos. El proceso formal de consulta comenzó un año después y el Sámediggi y el Ministerio de Agricultura y Alimentación celebraron consultas durante un año. No fue posible llegar a un acuerdo. El Gobierno adoptó una decisión final, y los cambios propuestos a la Ley de cría de renos se remitieron al Parlamento. La Comisión toma nota de que el Ministerio de Agricultura y Alimentación invitó al Sámediggi a participar en la formulación de un marco para la participación de los sami y los criadores de renos en la nueva administración regional. ***La Comisión solicita al Gobierno que continúe facilitando información sobre las medidas adoptadas para asegurar que se salvaguardan expresamente los derechos de los sami sobre los recursos naturales pertenecientes a sus tierras. También se le solicita una evaluación del impacto de los cambios que se introduzcan en la administración pública de la cría de renos.***

Derechos de pesca de los sami. El Gobierno indica que la Ley de recursos marinos incluye una disposición sobre la importancia de hacer hincapié en las consideraciones culturales de los

sami en la normativa sobre la pesca y su gestión. La Ley de participación ha sido enmendada en 2012 para incluir una disposición que indicara que la ley debe aplicarse de conformidad con los principios del derecho internacional público en materia de pueblos indígenas y minorías. Otra medida es el establecimiento de una junta local consultiva de pesca en el fiordo, que tendrá una importante función consultiva en la gestión de los recursos de pesca en los fiordos septentrionales. La junta constará de tres miembros del Sámediggi y tres miembros de cada uno de las tres provincias septentrionales. El Gobierno indica que en diciembre de 2013 el Sámediggi y el Ministerio de Pesca y Asuntos Costeros acordaron un mandato para el órgano consultivo antes citado, y que la junta fue creada oficialmente en marzo de 2014. El mandato señala que la junta reforzará la gestión de la pesca en los fiordos, teniendo especialmente en cuenta la utilización por parte de los sami y la importancia de ello para las comunidades de este pueblo. Además, la Comisión señala que el Sámediggi está representado en la delegación que está negociando con Finlandia un nuevo acuerdo sobre la pesca del salmón en el río Tana. El principal objetivo de las negociaciones es reducir la pesca a un nivel sostenible. Se pretende que la nueva normativa sobre pesca entre en vigor con efecto a la temporada de pesca de 2015. **La Comisión solicita al Gobierno que facilite información sobre las medidas adoptadas para proteger especialmente los derechos de los sami en materia de pesca (párrafo 1 del Artículo 15). También invita al Gobierno a facilitar información sobre las medidas adoptadas, con la participación de los sami, y siempre que proceda, para fortalecer y fomentar las actividades de pesca tradicionales (Artículo 23).**

Párrafo 3 del Artículo 28. Lenguas y educación de los sami. El Gobierno indica que en 2009 presentó un Plan de Acción sobre las lenguas de los sami, elaborado previa celebración de consultas con el Sámediggi. La finalidad principal del plan es crear las condiciones adecuadas para aumentar la cantidad de personas que utilizan habitualmente las lenguas sami. En su comunicación, el Sámediggi indicó que el Plan de Acción contiene varias iniciativas satisfactorias, y que ha sido una herramienta útil en la labor destinada a fortalecer y desarrollar las lenguas de los sami. No obstante, el Sámediggi reconoce la necesidad de una política lingüística más amplia, que abarque el conjunto de la sociedad. La Comisión toma nota de que en septiembre de 2014 el Gobierno nombró un comité encargado de estudiar planes, normas y medidas relacionadas con las lenguas sami. Las consultas celebradas entre el Gobierno y el Sámediggi dieron lugar a un acuerdo sobre el mandato del comité. **La Comisión invita al Gobierno a seguir facilitando información actualizada sobre las medidas adoptadas para preservar y fomentar el desarrollo y la práctica de las lenguas de los sami.**

Artículo 32. Contactos y cooperación a través de las fronteras. El Gobierno indica que los países nórdicos, junto con los tres parlamentos sami nórdicos han iniciado negociaciones en torno a la convención nórdica sobre los sami. En marzo de 2011 se creó la delegación de Noruega, y se pretende concluir las negociaciones en 2016. El Sámediggi de Noruega indica que el planteamiento restrictivo de Noruega respecto de las negociaciones tanto por lo que respecta a la forma como al contenido impide avanzar en las negociaciones. En su respuesta, el Gobierno indica que, tras las elecciones parlamentarias de 2013, se celebraron consultas con el Sámediggi para acordar un nuevo mandato, y que en mayo de 2014 se logró un acuerdo. **La Comisión solicita al Gobierno que facilite información actualizada sobre las medidas adoptadas para facilitar los contactos y la cooperación transfronteriza entre los sami, entre otras cosas, actividades de las esferas económica, social, cultural y ambiental. Al respecto, se le solicita facilitar información actualizada sobre la evolución de las negociaciones sobre la convención nórdica sobre los sami.**

**Servicio de Género, Igualdad y Diversidad (GED)**  
Departamento de Condiciones de Trabajo e Igualdad

Oficina Internacional del Trabajo (OIT)  
4, Route des Morillons  
1211 Ginebra 22, Suiza  
Tel.: +41 22 799 6730  
ged@ilo.org  
www.ilo.org/ged

ISBN 978-92-2-331209-1



9 789223 312091