



# Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial

Distr. general  
18 de diciembre de 2020  
Español  
Original: inglés

## Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial

### Opinión aprobada por el Comité en virtud del artículo 14 de la Convención respecto de la Comunicación núm. 54/2013\* \*\*

<i>Comunicación presentada por:</i>	Lars-Anders Ågren y otros (representados por el abogado Mattias Åhrén, jefe de la Unidad de Derechos Humanos del Saami Council)
<i>Presuntas víctimas:</i>	Los peticionarios
<i>Estado parte:</i>	Suecia
<i>Fecha de la comunicación:</i>	16 de septiembre de 2013 (presentación inicial)
<i>Fecha de la aprobación de la opinión:</i>	18 de noviembre de 2020
<i>Referencias:</i>	Decisión adoptada con arreglo al artículo 91 del reglamento del Comité, transmitida al Estado parte el 22 de octubre de 2013 (no se publicó como documento)
<i>Asunto:</i>	Otorgamiento de concesiones mineras en el territorio tradicional sami
<i>Cuestiones de procedimiento:</i>	Condición de víctima; incompatibilidad con las disposiciones de la Convención
<i>Cuestiones de fondo:</i>	Derecho a la propiedad; derecho a la igualdad de tratamiento en los tribunales y todos los demás órganos que administran justicia; derecho a disponer de protección y recursos efectivos
<i>Artículos de la Convención:</i>	5 a) y d) v); y 6

1.1 Los 15 peticionarios son Lars-Anders Ågren, Ellen Marie Anne Anti, Henrik Omma, Ole-Henrik Omma, Elle Merete Omma, Jon Mikael Labba, Inger-Ann Omma, Marja-Kari Omma, Inger Baer-Omma, Lars-Jonas Omma, Liecelotte Omma, Morgan Omma, Lisa Omma, Per-Henning Utsi y Gun-Margret Utsi. Todos ellos pertenecen al pueblo indígena

\* Aprobada por el Comité en su 102º período de sesiones (16 a 24 de noviembre de 2020).

\*\* Participaron en el examen de la presente comunicación los siguientes miembros del Comité: Silvio José Albuquerque E. Silva, Sheikha Abdulla Ali Al-Misnad, Noureddine Amir, Marc Bossuyt, Chinsung Chung, Bakari Sidiki Diaby, Ibrahima Guissé, Rita Izák-Ndiaye, Ko Keiko, Gun Kut, Li Yanduan, Yemhelha Mint Mohamed, Mehrdad Payandeh, Verene Albertha Shepherd, Stamatia Stavrinaki, Faith Dikeledi Pansy Tlakula, Eduardo Ernesto Vega Luna y Yeung Kam John Yeung Sik Yuen.



sami y son miembros de la comunidad sami Vapsten de pastores de renos, dedicada a la cría tradicional de renos. Afirman que Suecia ha violado los artículos 5, párrafos a) y d) v), y 6 de la Convención. Están representados por Mattias Åhrén (jefe de la Unidad de Derechos Humanos del Saami Council).

1.2 Los peticionarios afirman que, como miembros del pueblo indígena sami, tienen una cultura, medios de vida e idioma propios, distintos de los de las culturas de las poblaciones no samis. En particular, el pastoreo de renos constituye el elemento más importante de su identidad cultural y medio de vida tradicional. Los peticionarios llevan trashumando con sus renos por las mismas rutas utilizadas por sus antepasados desde tiempos inmemoriales. El territorio tradicional de la comunidad Vapsten cubre aproximadamente 10.000 km<sup>2</sup>, de los cuales 3.000 km<sup>2</sup> son pastos primaverales, estivales y otoñales y 7.000 km<sup>2</sup> son pastos invernales. Todas las zonas de pasto estacional son de vital importancia ya que, sin pasto suficiente en todas las estaciones, el pastoreo de renos es inviable. El Estado parte otorgó concesiones de explotación a una empresa minera privada en el territorio tradicional de la comunidad. Dichas concesiones consisten en tres minas a cielo abierto situadas en el istmo de Rönnbäcken, una región con zonas de pasto de importancia fundamental para el ciclo de pastoreo de los renos de la comunidad Vapsten. Cada mina tendría asociada una zona industrial, y un sistema de carreteras conectaría los tres yacimientos. El sistema de explotación provocaría la dispersión de polvo en un radio de unos 15 km en torno a las minas, dañando los pastos de líquenes, que son un componente esencial de la alimentación de los renos. El sistema minero también cortarían las rutas de trashumancia entre las distintas zonas de pasto estacional, lo que tendría graves efectos negativos en el pastoreo de renos. Además del triple proyecto de Rönnbäcken, el Estado parte ya ha aprobado otros proyectos industriales en el territorio tradicional de la comunidad Vapsten. A raíz de ello, gran parte de este territorio ya ha sido arrebatado a la comunidad de pastores de renos, y sus tierras de pastoreo están en retroceso constante, lo que crea una amenaza real para el pastoreo de renos y ejerce una enorme presión psicológica sobre los miembros de la comunidad. Los peticionarios afirman que, por lo tanto, la comunidad no puede sostener más concesiones mineras. Afirman asimismo que, al otorgar sin su consentimiento la concesión de tres minas a cielo abierto en tierras que tradicionalmente les pertenecen y en las que ejercen su medio de vida tradicional, el Estado parte violó su derecho a la propiedad, consagrado en el artículo 5, párrafo d) v), de la Convención. Efectivamente, tanto en virtud del derecho nacional como del internacional, la comunidad ha adquirido un derecho de propiedad sobre las tierras en litigio, a través de su uso tradicional. Sin los pastizales que las actividades mineras ocuparían con arreglo a las concesiones otorgadas por el Estado parte y sin las rutas de trashumancia, los peticionarios ya no podrían practicar su medio de vida tradicional, lo que se traduciría en un desplazamiento forzado de su territorio tradicional. Además, los peticionarios afirman que el Estado parte violó el derecho que los asiste a la igualdad de tratamiento en los tribunales y todos los demás órganos que administran justicia, consagrado en el artículo 5, párrafo a), de la Convención, al pasar por alto que el derecho a la no discriminación exige que la comunidad Vapsten sea tratada como una comunidad indígena de pastores de renos y no como un titular de derechos de propiedad sueco. Los peticionarios afirman que la legislación y las políticas sobre la minería discriminan específicamente al grupo de pastores samis, no porque los traten de manera distinta a la población sueca, sino porque no lo hacen. Según los peticionarios, esta discriminación es la causa fundamental de las vulneraciones. Por último, los peticionarios afirman que el Estado parte también conculcó su derecho a una protección y unos recursos efectivos, reconocido en el artículo 6 de la Convención, al negarles el derecho a plantear ante un tribunal la cuestión específica de sus derechos de propiedad tradicionales, ya que el Tribunal Administrativo Supremo solo es competente para revisar la correcta aplicación de la legislación nacional, cuando la violación de derechos resulta de la propia legislación. Los peticionarios añaden que la indemnización monetaria no puede compensar adecuadamente la pérdida de unos pastizales indispensables para el pastoreo de renos de la comunidad, pastoreo que constituye un elemento de su identidad cultural y medio de vida tradicional.

1.3 El 22 de octubre de 2013, de conformidad con el artículo 94, párrafo 3, de su reglamento, el Comité pidió al Estado parte que suspendiera todas las actividades mineras en el territorio tradicional de la comunidad Vapsten de pastores de renos mientras se examinaba el caso de los peticionarios.

1.4 El 1 de mayo de 2015, el Comité pidió información adicional al Estado parte y reiteró su solicitud de medidas provisionales.

1.5 El 1 de mayo de 2017, de conformidad con el artículo 14 de la Convención y el artículo 94 de su reglamento, el Comité declaró admisible la comunicación. En primer lugar, determinó que los peticionarios tenían la condición de víctimas, ya que el mero hecho de que las concesiones mineras se otorgaran sin consulta ni consentimiento previos había repercutido en los derechos que amparaban a los peticionarios en virtud de la Convención, independientemente de acontecimientos futuros que pudieran determinar si los planes de explotación se llevarían a cabo. En segundo lugar, recordando que el artículo 26, párrafo 2, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas establece el derecho de los pueblos indígenas a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otro tipo tradicional de ocupación o utilización, y recordando que el Comité hizo suya esta definición en su recomendación general núm. 23 (1997), consideró que las alegaciones de los peticionarios planteaban cuestiones relacionadas con el artículo 5, párrafo d) v), y con el artículo 5, párrafo a), y el artículo 6 de la Convención. El Comité pidió a las partes que presentaran por escrito observaciones y comentarios sobre el fondo de la comunicación. Para obtener más información sobre los hechos, las alegaciones de los peticionarios, las observaciones de las partes sobre la admisibilidad y la decisión del Comité sobre la admisibilidad, véase *Lars-Anders Ågren y otros c. Suecia* (CERD/C/92/D/54/2013).

### **Observaciones del Estado parte sobre el fondo**

2.1 En un escrito de fecha 16 de octubre de 2017, el Estado parte observa que la comunicación no pone de manifiesto ninguna violación de los derechos reconocidos a los peticionarios en la Convención. En su escrito, el Estado parte se remite en primer lugar a la legislación nacional que rige el otorgamiento de concesiones mineras y el derecho colectivo de los samis a la cría de renos, entre otras cosas; en segundo lugar, aplica estas disposiciones a los hechos de la presente comunicación; en tercer lugar, concluye formulando observaciones sobre el fondo.

#### *Legislación nacional pertinente*

2.2 El otorgamiento de concesiones mineras se rige por la Ley de Minerales y el Código de Medio Ambiente. Las solicitudes de concesiones de explotación se presentan al Inspector Jefe de Minería, junto con una declaración de impacto ambiental en la que se describen los posibles efectos de las operaciones previstas en las personas, la fauna, la flora, la tierra, el agua, el aire, el clima, el paisaje, el entorno cultural, la salud humana y el medio ambiente. La declaración de impacto ambiental debe incluir también un análisis de los efectos en la cría de renos, si procede, y un resumen de los posibles efectos acumulativos de las operaciones objeto de la solicitud y otras actividades. Cuando la concesión solicitada se encuentre en una zona de interés nacional tanto para la cría de renos como para la extracción de minerales, la autoridad examinadora deberá determinar qué interés deberá primar. El Estado parte entiende por interés nacional en lo que respecta a la extracción de minerales el interés de proteger las zonas que contienen sustancias y minerales valiosos frente a aquellas medidas que puedan obstaculizar sustancialmente su extracción, y entiende por interés nacional en lo que respecta a la cría de renos el interés de proteger las zonas que son importantes para dicha cría frente a aquellas medidas que puedan obstaculizar sustancialmente esa actividad. Según el Estado parte, se informa de toda solicitud de concesiones de explotación a los propietarios afectados y las demás partes interesadas, a quienes se facilita la declaración de impacto ambiental y se brinda la oportunidad de presentar objeciones. Tras el otorgamiento de la concesión de explotación, se exige la obtención de los permisos ambiental y de construcción. El Tribunal de Tierras y Medio Ambiente es competente para examinar la solicitud del permiso ambiental y determinar las condiciones de las operaciones y las limitaciones que deben imponerse.

2.3 La Ley de Cría de Renos regula los derechos de los samis sobre la tierra y su derecho colectivo a la cría de renos. Ese derecho colectivo es un derecho del pueblo sami fundado en el uso inmemorial, que se ejerce a través de la pertenencia a una aldea sami. Según la legislación, quienes no sean samis pueden tener derechos sobre la tierra en las zonas de cría de renos de los samis, por razón de tenencia, arrendamiento o servidumbre.

2.4 El Estado parte explica también que, con arreglo a la ley, se puede indemnizar a las personas por la vulneración de sus derechos fundamentales, y que existen disposiciones legislativas contra la discriminación, en virtud de las cuales se prohíbe tratar de manera desfavorable a una persona perteneciente a un grupo minoritario por motivos de origen étnico, color u otras circunstancias similares.

*Aclaraciones sobre los hechos de la comunicación*

2.5 El Estado parte hace algunas enmiendas y adiciones al resumen de los hechos realizado por el Comité en su decisión sobre la admisibilidad. A este respecto, recuerda las consultas que se celebraron entre la empresa minera y miembros de la aldea sami, que abarcaron: a) una reunión preparatoria y una visita al lugar (en junio de 2008); b) un análisis general de las necesidades de la aldea sami Vapsten y otra visita al lugar (en noviembre de 2008); c) la elaboración, en junio de 2009, de un primer borrador de un informe sobre el estado del proyecto a esa fecha; d) la elaboración, el 10 de octubre de 2009, de un segundo borrador del informe; e) la publicación, el 11 de octubre de 2009, del informe final sobre el estado del proyecto a esa fecha. Según el Estado parte, entre dos y seis representantes de la aldea sami Vapsten asistieron a estas reuniones organizadas por la empresa minera, durante las cuales señalaron varios riesgos relacionados con el proyecto. Por último, en un informe sobre los efectos del proyecto en la cría de renos, redactado por una empresa consultora contratada por la empresa minera, se incluyeron sugerencias sobre una serie de medidas de mitigación de daños, como la adecuada ubicación de los depósitos de arena, las minas a cielo abierto, las carreteras y las vallas para evitar que los animales entraran en esas zonas. Según el Estado parte, la empresa minera indicó que varias de las recomendaciones formuladas serían eficaces y podían ponerse en práctica.

2.6 En febrero de 2010, la empresa solicitó concesiones de explotación en las zonas denominadas Rönnbäcken K núm. 1 y Rönnbäcken K núm. 2. Los documentos de la solicitud se remitieron a la Junta Administrativa del Condado de Västerbotten, a los propietarios afectados y las demás partes interesadas, incluida la aldea sami Vapsten, para que formularan observaciones. La aldea declaró que, si se otorgaban las concesiones de explotación, se perderían zonas de importancia crucial y el tránsito por Rönnbäcken sería imposible, con lo que se obstaculizaría la cría de renos. Sin embargo, la Junta Administrativa del Condado de Västerbotten llegó a la conclusión de que no había ningún impedimento para que se otorgaran las concesiones, siempre que las operaciones mineras se adaptaran, en la medida de lo posible, a la cría de renos.

2.7 El 23 de junio de 2010, el Inspector Jefe de Minería otorgó las concesiones de explotación referidas a las zonas Rönnbäcken K núm. 1 y Rönnbäcken K núm. 2, con la condición de que la empresa minera celebrara consultas anuales con la aldea sami Vapsten, con el fin de aclarar las medidas necesarias para mitigar las perturbaciones que la actividad minera causara a la cría de renos. La aldea sami recurrió la decisión ante el Gobierno, que desestimó el recurso, al considerar que la cría de renos podía continuar en la zona. La aldea sami presentó al Tribunal Administrativo Supremo una solicitud de revisión judicial. El Tribunal revocó la decisión porque no se había realizado una evaluación de cuál de los intereses nacionales en conflicto —la extracción de minerales o la cría de renos— debía primar, y pidió que se volviera a examinar el asunto.

2.8 En diciembre de 2011, antes de que se adoptara una nueva decisión en el asunto relativo a las zonas Rönnbäcken K núm. 1 y Rönnbäcken K núm. 2 y de que se presentara la evaluación solicitada por el Tribunal Administrativo Supremo, la empresa solicitó una concesión de explotación para la zona Rönnbäcken K núm. 3. Según la declaración de impacto ambiental, el proyecto sería compatible con la cría de renos. Los documentos de la solicitud se remitieron a la Junta Administrativa del Condado de Västerbotten, los propietarios afectados y las demás partes interesadas, incluida la aldea sami Vapsten, para que formularan observaciones. El 1 de octubre de 2012, el Inspector Jefe de Minería otorgó la concesión de explotación referida a la zona Rönnbäcken K núm. 3, indicando que la empresa debía celebrar consultas anuales con la aldea sami Vapsten y esforzarse por reducir al mínimo las repercusiones negativas de la actividad minera en la cría de renos. La aldea sami recurrió la decisión ante el Gobierno, solicitando que los tres asuntos se tramitaran conjuntamente.

2.9 El 22 de agosto de 2013 se desestimaron los recursos relativos a las tres concesiones, aduciendo que la zona designada como de interés nacional para la cría de renos era considerablemente mayor que la abarcada en las concesiones de explotación, por lo que las concesiones no afectarían sino a una pequeña parte de las zonas disponibles para la cría de renos. En consecuencia, los peticionarios podrían seguir dedicándose a la cría de renos en otro lugar. El 29 de octubre de 2014, el Tribunal Administrativo Supremo desestimó la solicitud de revisión judicial de los peticionarios, y confirmó la decisión del Gobierno con respecto a las tres concesiones de explotación.

*Observaciones sobre el fondo*

2.10 El Estado parte subraya que el otorgamiento de concesiones de explotación no constituye una infracción del artículo 5, párrafo d) v), de la Convención. En efecto, el derecho de los sami a dedicarse a la cría de renos al amparo de la legislación sueca no es un derecho como propietarios de la tierra y no implica un título formal ni la titularidad de las tierras en cuestión, sino que es un derecho de usufructo, que les permite utilizar la tierra y el agua para su propio sustento y el de los renos.

2.11 El Estado parte recuerda que el derecho a la propiedad no es absoluto, sino que puede estar sujeto a limitaciones en aras del interés público. Según el Estado parte, las autoridades tuvieron en cuenta la importancia relativa atribuida a los intereses en cuestión al evaluar si las concesiones solicitadas eran compatibles con la ley, y nada indica que la decisión de dar primacía a la extracción de minerales sobre la cría de renos fuera errónea. El Estado parte también alega que, si el Comité concluye que se impuso una limitación a los derechos de los peticionarios, dicha limitación fue efectivamente necesaria y proporcional en relación con un objetivo legítimo del Estado. De hecho, la extensión de las tierras afectadas por las tres concesiones es pequeña en relación con la del territorio total de la aldea sami Vapsten; la zona designada de interés nacional para la cría de renos es considerablemente mayor que las zonas que abarcan las concesiones, de modo que, si la cría de renos no fuera posible en esas zonas, ello no obstaculizaría las posibilidades de la aldea sami de dedicarse a la cría de renos en otro lugar. Además, las actividades mineras se refieren principalmente a la extracción de níquel, metal que el Estado parte importa, y un factor que complica la situación es que los yacimientos de minerales se hallan en una zona determinada y no pueden desplazarse, mientras que los renos pueden utilizar otras tierras de pastoreo. Por último, los peticionarios solicitaron una indemnización por el supuesto ejercicio incorrecto o negligente de la autoridad pública en el otorgamiento de las concesiones, pero la solicitud fue desestimada. Cuando los peticionarios solicitaron una indemnización por la vulneración de sus derechos de propiedad y su derecho a ser oídos con las debidas garantías y por el ejercicio incorrecto o negligente de la autoridad pública, la solicitud también fue desestimada, por considerarse que se había dado a los peticionarios la oportunidad de ser oídos y que no se había producido ninguna infracción. Así pues, según el Estado parte, la limitación de derechos no infringe la Convención.

2.12 Según el Estado parte, el significado del concepto de consentimiento libre, previo e informado, expresado, por ejemplo, en el artículo 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, es objeto de controversia. Esa Declaración no es jurídicamente vinculante y el concepto no implica un derecho colectivo de veto. El Estado parte recuerda las conclusiones a las que llegó el Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, en el sentido de que las consultas deberían realizarse de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo, y que entre los objetivos de las consultas deberían contarse generar el consenso y la comprensión mutua y adoptar decisiones de manera consensuada<sup>1</sup>, pero que el consentimiento puede no ser obligatorio cuando la limitación de los derechos de los pueblos indígenas se considere necesaria y proporcional en relación con un objetivo válido del Estado<sup>2</sup>.

2.13 El Estado parte indica además que, aunque antes de presentar la solicitud de las concesiones de explotación la empresa realizó prospecciones utilizando un tractor forestal equipado con una perforadora y analizó las muestras cilíndricas extraídas en la zona de la

<sup>1</sup> A/HRC/12/34, párrs. 48 y 49.

<sup>2</sup> A/HRC/24/41, párrs. 27, 31 a 34 y 84 a 87.

concesión para determinar si la calidad de la mineralización detectada justificaba el comienzo de la actividad minera propiamente dicha, no tiene intención de solicitar un permiso ambiental debido al precio actual del níquel<sup>3</sup>. Por consiguiente, según el Estado parte, es demasiado pronto para evaluar en qué medida se lesionarían las posibilidades de los peticionarios de dedicarse a la cría de renos.

2.14 En relación con los artículos 5, párrafo a), y 6 de la Convención, el Estado parte alega que, al determinar si se ha incumplido alguna de las obligaciones sustantivas de prevenir, proteger y remediar, el Comité debe determinar en primer lugar si se ha producido un acto de discriminación racial, pues la Convención no protege ciertos derechos como tales, sino que su propósito es proteger a las personas de la discriminación racial<sup>4</sup>. Según el Estado parte, no se ha vulnerado el artículo 5, párrafo a), de la Convención, ya que en el presente caso no hubo discriminación racial, porque los peticionarios fueron tratados en pie de igualdad con los propietarios de tierras afectados por el proyecto. En particular, el Estado parte alega que los peticionarios fueron consultados en la medida exigida por la legislación nacional respecto de las cuestiones atinentes a las concesiones mineras, como cualquier otra parte afectada, y que estos no han demostrado haber sido objeto de discriminación por su origen étnico durante las actuaciones ante las instancias nacionales. Además, según el Estado parte, no se ha vulnerado el artículo 6 de la Convención, ya que la posibilidad de solicitar una revisión judicial al Tribunal Administrativo Supremo satisface el derecho de los peticionarios a recurrir el otorgamiento de las concesiones.

### **Comentarios de los peticionarios sobre las observaciones del Estado parte**

3.1 En un escrito de fecha 31 de enero de 2018, los peticionarios alegan que el Estado parte infringió el artículo 5, párrafo d) v), de la Convención al otorgar tres concesiones mineras en su territorio tradicional sin obtener el consentimiento de la comunidad de pastores de renos y sin considerar siquiera si la apropiación de esas tierras constituía una vulneración del derecho de propiedad de la comunidad.

3.2 Los peticionarios recuerdan que, según el derecho internacional de los derechos humanos, el uso tradicional de la tierra por los pueblos indígenas con arreglo a sus prácticas culturales propias genera derechos de propiedad. En particular, los peticionarios recuerdan la recomendación general núm. 23 (1997) del Comité y el artículo 26 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, relativo a los derechos de propiedad de los indígenas sobre los territorios que tradicionalmente han utilizado. Según los peticionarios, la jurisprudencia interna del Estado parte también ha reconocido que el uso tradicional de las tierras por las comunidades samis de pastores de renos ha generado derechos de propiedad, y no solo derechos de usufructo<sup>5</sup>, a pesar de que la legislación sueca sobre la minería refleja un desconocimiento de los derechos de propiedad de esas comunidades samis sobre sus territorios tradicionales. Los peticionarios afirman que han adquirido sus derechos mediante el uso tradicional de las tierras, ya que llevan trashumando con sus renos por las mismas rutas utilizadas por sus antepasados desde tiempos inmemoriales en su territorio tradicional, que abarca aproximadamente 10.000 km<sup>2</sup> de pastos primaverales, estivales, otoñales e invernales. Su derecho de propiedad no dimana de la Ley de Cría de Renos sino del uso consuetudinario de la tierra. En efecto, los derechos de los pueblos indígenas a los territorios tradicionales existen independientemente de la legislación nacional y, por lo tanto, el hecho de que la legislación nacional no les otorgue un título formal es irrelevante según el derecho internacional de los derechos humanos. Un aspecto cardinal de la discriminación estructural contra los pueblos indígenas es precisamente la falta de reconocimiento oficial de los derechos sobre la tierra, y por ello los órganos de protección de los derechos humanos no han hecho del reconocimiento oficial de la titularidad un requisito previo para el reconocimiento de los derechos de propiedad de los pueblos indígenas pues, en un contexto indígena, el derecho de propiedad no tiene que expresarse necesariamente en

<sup>3</sup> El precio de mercado tendría que aumentar sustancialmente para que el proyecto fuera económicamente sostenible.

<sup>4</sup> El Estado parte menciona *L. R. y otros c. Eslovaquia* (CERD/C/66/D/31/2003 y Corr.1), párr. 10.2, y *Lubicon Lake Band c. el Canadá*, comunicación núm. 167/1984, párr. 32.2.

<sup>5</sup> Los peticionarios se remiten a los fallos del Tribunal Supremo en los casos *Taxed Lapp Mountain* y *Nordmaling*.

un título reconocido por el Estado, sino que puede tener también otras formas derivadas del uso consuetudinario. Así pues, se considera que la expresión “derecho a la propiedad” abarca también la propiedad en el contexto de los pueblos indígenas, cuyas tradiciones y leyes consuetudinarias propias pueden incluir un sistema de derechos de propiedad totalmente distinto del contemplado en la legislación estatal. Así, esa interpretación del derecho a la propiedad es acorde con el artículo 5, párrafo d) v), de la Convención, independientemente de que en el texto de la disposición se mencione únicamente el “derecho a ser propietario”. En el derecho internacional en general y en la jurisprudencia del Comité, ha habido una clara evolución en la interpretación del derecho a la propiedad en el contexto indígena.

3.3 La comunidad indígena sami Vapsten de pastores de renos se dedica a la cría de renos en el norte de Suecia con arreglo a las tradiciones samis, en una zona que se extiende desde el terreno montañoso de la frontera con Noruega en el oeste hasta los paisajes boscosos próximos al mar Báltico en el este. Esta zona que se extiende de oeste a este y que constituyen su territorio tradicional, es un requisito necesario para el pastoreo de renos entre los samis, que necesita del acceso a diferentes zonas de pasto durante las diferentes estaciones del ciclo anual. Una de las piezas vitales del rompecabezas que constituye el ciclo anual de pastoreo de renos es la zona central, el istmo de Rönnbäcken, donde se otorgaron las concesiones mineras, conculcando así el derecho a la propiedad de los peticionarios consagrado en el artículo 5, párrafo d) v), de la Convención. Por consiguiente, es indiscutible que las minas constituyen una vulneración del derecho de propiedad de la comunidad, ya que, según las propias palabras del Estado parte, no es posible realizar a la vez la cría de renos y la extracción minera.

3.4 A este respecto, privar de esta zona a la comunidad sin consultarla y sin su consentimiento libre, previo e informado, como ya determinó el Comité en su decisión sobre la admisibilidad de 1 de mayo de 2017, constituye una limitación de los derechos de propiedad de la comunidad que se contradice con la Convención.

3.5 En cuanto a la obligación internacional del Estado parte de consultar a la comunidad sami afectada por un proyecto en su territorio, los peticionarios afirman que, aunque el Estado parte sigue sosteniendo que se ha consultado a la comunidad, el Comité ya ha llegado a la conclusión correcta de que no fue así. Solo se permitió a la comunidad Vapsten hacer aportaciones al proceso, para retocar en cierta medida el proyecto desde la perspectiva del pastoreo de renos, pero según los peticionarios, ese proceso no puede calificarse en modo alguno de consulta, tal y como se entiende este término en cualquier definición jurídica internacionalmente aceptada. Las consultas deben entrañar una colaboración seria con la comunidad, y una vocación genuina y sincera de llegar a un consenso.

3.6 En cuanto a la obligación internacional superior del Estado parte de obtener el consentimiento libre, previo e informado de la comunidad sami afectada por un proyecto de minería, los peticionarios recuerdan que una de las consecuencias del derecho fundamental a la propiedad tradicional, o al territorio tradicional, es el derecho a controlar el acceso a la tierra, de conformidad con el artículo 26 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, refrendada por los órganos de tratados de las Naciones Unidas<sup>6</sup>, en el que se reafirma que los derechos de propiedad de los pueblos indígenas sobre la tierra abarcan el derecho a otorgar o denegar su consentimiento a las empresas que traten de acceder a la tierra en caso de que la actividad minera repercuta negativamente en los medios de vida tradicionales de los pueblos indígenas. Los peticionarios también se remiten a un informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, según el cual la expropiación de las tierras utilizadas por los pueblos indígenas constituye una limitación de los derechos de propiedad de los indígenas, y que entre las finalidades públicas válidas no se encuentran los meros intereses comerciales o los objetivos de generación de ingresos, y mucho menos cuando los beneficios de las actividades extractivas tienen un destino

<sup>6</sup> Los peticionarios se remiten a los documentos E/C.12/COL/CO/5, CERD/C/KHM/CO/8-13, párr. 16, y CERD/C/SWE/CO/19-21, párr. 17, según los cuales debería procurarse el consentimiento previo de los pueblos indígenas antes de otorgar concesiones industriales cuando los proyectos en cuestión puedan afectar a los derechos de esos pueblos. Los peticionarios también aluden al dictamen del Comité de Derechos Humanos en *Poma Poma c. el Perú* (CCPR/C/95/D/1457/2006).

principalmente privado<sup>7</sup>. Según los peticionarios, el Estado parte es bastante selectivo en sus alusiones a este informe del Relator Especial, pues no hace referencia a que “no se deben realizar actividades extractivas dentro de los territorios de los pueblos indígenas sin su consentimiento libre, previo e informado”<sup>8</sup>, ni al limitado alcance de las excepciones permisibles a la regla general. Solo en “casos excepcionales” puede el Estado imponer legalmente restricciones a este derecho de propiedad, y únicamente a condición de que se cumplan ciertos criterios. Los peticionarios afirman que ni siquiera se procedió a determinar si se cumplía el criterio de proporcionalidad, esencial para todas las evaluaciones de expropiación. En el proceso de otorgamiento de las concesiones no se intentó establecer si el caso entraba en el estrecho margen que permite excepciones del derecho al consentimiento. En efecto, al haber actuado sin el consentimiento de los peticionarios, el Estado parte debía demostrar que el otorgamiento de las concesiones estuvo motivado por un objetivo legítimo y fue proporcionado. No obstante, el marco legislativo no requiere que el Estado parte determine si la concesión del permiso es compatible con el derecho de propiedad de la comunidad de pastores de renos; el Estado parte se limitó a estudiar la relevancia del pastoreo de renos para la cultura sueca en general. La afirmación del Estado parte de que, aunque la comunidad no pueda dedicarse al pastoreo de renos en el istmo de Rönnbäcken puede hacerlo en otros lugares no tuvo en cuenta los efectos acumulativos, ni hecho de que el territorio de la comunidad Vapsten ya alberga otras minas y de que, en casos anteriores vinculados con concesiones de explotación, el istmo de Rönnbäcken se definía como ese “otro lugar” en el que podía procederse al pastoreo de renos. Esta vulneración hace recaer sobre los peticionarios una carga que no es razonable. El sistema minero tendrá repercusiones negativas fundamentales y múltiples en sus actividades de pastoreo de renos. De hecho, aunque el sistema minero no ocupa una parte importante del territorio tradicional total, las concesiones destruirán una zona de pastizales que es absolutamente vital para la comunidad de pastores de renos en las estaciones de primavera y otoño y, debido a la topografía, cortarán la única ruta de trashumancia entre las zonas de pastoreo de montaña en el oeste y las de las zonas boscosas en el este. Los peticionarios ilustran la situación recurriendo a una analogía con una casa: algunos escalones de las escaleras entre el primer y segundo piso no corresponden sino a unos pocos metros cuadrados de la vivienda; sin embargo, si esos escalones se eliminan, resulta imposible usar todo el segundo piso. Los peticionarios también alegan que el hecho de que no se haya intentado llegar a un acuerdo sobre una indemnización es un factor agravante en lo que respecta al cumplimiento del criterio de proporcionalidad; sin embargo, afirman que la indemnización sería irrelevante, ya que la pérdida de la zona no puede compensarse en términos monetarios.

3.7 Además, los peticionarios afirman que el Estado parte violó su derecho a la igualdad de tratamiento en los tribunales y todos los demás órganos que administran justicia, consagrado en el artículo 5, párrafo a), de la Convención, ya que no tuvo en cuenta, al otorgar concesiones mineras en las tierras indígenas, el derecho fundamental a la propiedad que asiste a Vapsten como comunidad indígena de pastores de renos (y no como titular de derechos de propiedad sueco) a no ser discriminada a ese respecto. De hecho, los peticionarios afirman que la legislación y las políticas sobre la minería discriminan específicamente al grupo de pastores samis, no porque los traten de manera distinta a la población sueca, sino porque no lo hacen, y porque ignoran las particularidades de la cultura indígena sami, que depende del pastoreo de renos para su supervivencia. Las actividades mineras tienen un efecto devastador en el grupo sami que no tienen en el contexto de la población mayoritaria sueca, y que pone en peligro inminente sus medios de vida tradicionales y su identidad cultural misma. A este respecto, debido a que su medio de vida depende de la naturaleza, los samis se ven afectados de manera desproporcionada por las actividades mineras, dado que la minería tiene en sí misma un efecto discriminatorio y da lugar a una discriminación de las personas de etnia sami. Según los peticionarios, esta discriminación que contiene la legislación sobre la minería es la causa fundamental de las vulneraciones, y todas las violaciones de sus derechos son resultado directo de una legislación que discrimina a las comunidades samis de pastores de renos con respecto a los titulares de derechos de propiedad sobre la tierra suecos, al no tener en cuenta su especificidad. A este respecto, los peticionarios recuerdan que el derecho a la

<sup>7</sup> A/HRC/24/41, párr. 35.

<sup>8</sup> *Ibid.* párr. 27.

no discriminación no solo exige aplicar la igualdad de trato en situaciones análogas, sino también dispensar un trato diferencial a quienes son culturalmente diferentes de la población mayoritaria. Se remiten a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, según la cual son discriminatorias las leyes que, aun sin entrañar en sí mismas una discriminación inadmisibles, afectan de manera desproporcionada y adversa a los miembros de un grupo concreto<sup>9</sup>. Los peticionarios también recuerdan que tanto el Comité<sup>10</sup> como la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas en su informe sobre el pueblo sami de la región de Sápmi<sup>11</sup> ya han señalado a la atención del Estado parte ese aspecto de su legislación minera, que no se ajusta a la Convención.

3.8 Por último, los peticionarios afirman que el Estado parte también ha conculcado su derecho a disponer de protección y recursos efectivos, reconocido en el artículo 6 de la Convención, ya que no han tenido acceso a ninguna institución nacional que pudiera evaluar la apropiación de sus tierras desde la perspectiva del derecho fundamental a la propiedad. En efecto, la legislación minera sueca les impide alegar una vulneración del derecho a la propiedad ante los tribunales nacionales, y el Tribunal Administrativo Supremo solo es competente para revisar la correcta aplicación de la legislación nacional, cuando la violación de derechos resulta de la propia legislación. Los peticionarios señalan que el proceso de otorgamiento del permiso ambiental no incluye un examen del derecho fundamental a la propiedad tradicional ni una evaluación de si se debe denegar la autorización a las actividades mineras debido a su impacto negativo en el pastoreo de renos de los samis; solamente decide qué medidas de mitigación deben adoptarse. Los peticionarios se refieren a un mensaje electrónico que la comunidad Vapsten recibió el 16 de septiembre de 2015, en el que el Tribunal de Tierras y Medio Ambiente confirmó que no había ejemplos de casos en que el Tribunal hubiera impedido la ejecución de un proyecto minero. Así pues, dado que el Tribunal no se ocupa de determinar si se ha producido una violación del derecho a la propiedad, los peticionarios no tuvieron acceso a un recurso efectivo. Para fundamentar sus alegaciones, los peticionarios recuerdan que en un caso similar, el Tribunal de Tierras y Medio Ambiente se negó a examinar el impacto de una mina en el pastoreo de renos, a pesar de que la comunidad había solicitado expresamente que lo hiciera; el Tribunal consideró que las objeciones planteadas por la comunidad Vapsten ya habían sido tratadas en la fase de otorgamiento de la concesión y, por lo tanto, no se trataba de objeciones que pudieran valorarse en la fase de examen del permiso ambiental<sup>12</sup>. Por último, los peticionarios fundamentan su alegación de la infracción del artículo 6 en el hecho de que, mientras que a los propietarios de tierras suecas se les puede indemnizar adecuadamente pagándoles el valor total de mercado de sus propiedades, la indemnización monetaria no puede compensar a los pueblos indígenas samis cuando se les priva de pastizales que a la comunidad le resultan indispensables para el pastoreo de renos, actividad que constituye la base misma de su identidad cultural y medio de vida tradicional.

#### **Observaciones adicionales del Estado parte**

4.1 En un escrito de 1 de febrero de 2019, el Estado parte reitera su argumento de que la descripción que hacen los peticionarios de su derecho, al que califican de derecho de propiedad, es engañosa. Insiste en que no se trata de un derecho como propietarios de la tierra sino de un derecho de usufructo, y que los peticionarios no poseen un título formal de propiedad de la tierra en cuestión.

4.2 El Estado parte también reitera que se ha consultado a la aldea sami Vapsten a lo largo de las actuaciones ante las instancias nacionales en toda la medida exigida por el derecho internacional respecto de las cuestiones atinentes a las concesiones mineras, y que las autoridades han hecho todo lo posible por llegar a un consenso con todos los interesados.

<sup>9</sup> Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *D. H. and others v. Czech Republic*, demanda núm. 57325/00, sentencia de 13 de noviembre de 2007.

<sup>10</sup> Los peticionarios se remiten al documento CERD/C/SWE/CO/19-21, párr. 17.

<sup>11</sup> A/HRC/33/42/Add.3.

<sup>12</sup> Los peticionarios se remiten a la decisión del Tribunal de Distrito de Umeå, Tribunal de Tierras y Medio Ambiente, de 28 de agosto de 2003, en los casos núms. M 112-01 y M 113-01 (*Svartliden, Fäboliden y Stortjärnhobben*).

4.3 El Estado parte aclara que los distintos intereses en juego se sopesan con arreglo a la perspectiva del interés público, esto es, solo se considera dicho interés, sin tener en cuenta ningún interés privado vinculado a las tierras. Las zonas de importancia para la cría de renos en virtud del Código de Medio Ambiente de Suecia representan un interés público, mientras que el derecho específico de los peticionarios a criar renos representa un interés privado, ya que el uso de bienes inmuebles es un derecho civil.

4.4 Además, el Estado parte explica que, desde una perspectiva geológica internacional, el sustrato rocoso de Suecia tiene un potencial geológico único para la extracción de minerales, y que esta extracción ha sido un rasgo fundamental de la historia de Suecia. La ubicación de los yacimientos en el sustrato rocoso es resultado de procesos geológicos y, por lo tanto, los yacimientos minerales, a diferencia de otras actividades industriales, no pueden desplazarse. Según el Estado parte, suministrar a la sociedad los metales y minerales que necesita requiere una legislación que permita solicitar un permiso para la extracción de metales y minerales, independientemente de quién sea el propietario de la tierra. En efecto, cuando un prospector ha descubierto un yacimiento potencialmente rentable, el primer paso para iniciar las operaciones mineras es solicitar una concesión de explotación. En la decisión de concesión se determina quién tiene derecho a extraer los metales o minerales y este derecho también se aplica con respecto al propietario y sin su consentimiento; en ello radica la principal finalidad del sistema de concesiones.

#### **Observaciones adicionales de los peticionarios**

5.1 En un escrito de fecha 31 de octubre de 2019, los peticionarios observan que no están seguros de que el Estado parte siga cuestionando que su derecho a la propiedad en virtud del artículo 5, párrafo d) v), de la Convención está protegido por la Convención.

5.2 Los peticionarios también observan que el Estado parte admite que las decisiones de otorgar concesiones mineras para un sistema de explotación consistente en tres minas a cielo abierto y la infraestructura conexas en las tierras tradicionales de la comunidad Vapsten se adoptaron sin tener en cuenta su derecho de propiedad sobre la tierra; el examen de la cuestión consistió únicamente en sopesar dos intereses públicos (la minería y el pastoreo de renos). Los peticionarios alegan que el Estado parte ha incumplido los dos criterios establecidos en la Convención para determinar si una ocupación de tierras indígenas es lícita, a saber: que la ocupación no cause simultáneamente a los indígenas un daño que exceda el umbral que el derecho permite (requisito sustantivo del derecho) y que la ocupación haya sido objeto de las debidas consultas con la comunidad (requisito procedimental del derecho).

5.3 Los peticionarios también reiteran que el Tribunal de Tierras y Medio Ambiente no tiene potestad para denegar la autorización a un proyecto debido a que tendrá un impacto negativo excesivo en el pastoreo de renos; este solo puede establecer las condiciones para la explotación minera, y determinar la indemnización monetaria corresponde a otro tribunal. El cálculo de la indemnización podría ser lícito en lo que respecta a los titulares de derechos de propiedad suecos, pero no en el caso de una comunidad indígena sami de pastores de renos, para la cual el daño a la tierra es un daño a su cultura, sociedad, modo de vida e identidad.

5.4 Así pues, la legislación da lugar a una discriminación estructural de las comunidades samis de pastores de renos. Los peticionarios se remiten a la recomendación general del Comité núm. 32 (2009), según la cual el término “no discriminación” no implica que sea necesario un trato uniforme cuando existen diferencias importantes entre la situación de una persona o grupo y la de otros o, en otras palabras, cuando hay una justificación objetiva razonable para la diferencia de trato. Dar un mismo trato a personas o grupos cuyas situaciones sean objetivamente diferentes constituirá discriminación en la práctica, como lo constituirá también el trato desigual de personas cuya situación sea objetivamente la misma; la aplicación del principio de no discriminación exige que se tomen en consideración las características de los grupos (párr. 8). Los peticionarios recuerdan también la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos según la cual existe una violación cuando un Estado no trata de manera diferente a personas cuya situación es considerablemente distinta<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Thlimmenos v. Greece*, (demanda núm. 34369/97), sentencia de 6 de abril de 2000, párr. 44.

Los peticionarios afirman que, como comunidad indígena sami de pastores de renos, presentan diferencias culturales profundas con respecto a la población mayoritaria sueca en lo que respecta a la expropiación de tierras para dedicarlas a la minería.

### **Deliberaciones del Comité**

#### *Examen de la cuestión en cuanto al fondo*

6.1 El Comité ha examinado la presente comunicación teniendo en cuenta toda la información y pruebas documentales que le han presentado las partes, de conformidad con el artículo 14, párrafo 7 a), de la Convención y el artículo 95 del reglamento del Comité.

a) Artículo 5 d) v) de la Convención

i) Argumentos presentados por las partes

6.2 El Comité toma nota en primer lugar de la afirmación de los peticionarios de que se ha violado su derecho a ser propietarios, protegido por el artículo 5, párrafo d) v), de la Convención, ya que el Estado parte otorgó, sin su consentimiento, concesiones para tres minas a cielo abierto en tierras que tradicionalmente les pertenecen y en las que practican su medio de vida tradicional, lo que supone una amenaza concreta para el pastoreo de renos y ejerce una enorme presión psicológica sobre los miembros de su comunidad.

6.3 El Comité toma nota del argumento del Estado parte de que la descripción que hacen los peticionarios de su derecho, al que califican de derecho de propiedad, es engañosa, ya que el derecho de los samis a dedicarse a la cría de renos al amparo de la legislación sueca no es un derecho como propietarios de la tierra y no implica un título formal ni la titularidad de las tierras en cuestión, sino que consiste únicamente en un derecho de usufructo. El Comité también toma nota del argumento de los peticionarios de que, según el derecho internacional de los derechos humanos, el uso tradicional de la tierra por los pueblos indígenas con arreglo a sus prácticas culturales propias genera derechos de propiedad, de modo que sus derechos sobre los territorios tradicionales existen con independencia de la legislación interna. Según los peticionarios, el título no es un requisito previo para el reconocimiento de los derechos de propiedad de los pueblos indígenas, ya que un aspecto cardinal de la discriminación estructural dirigida contra los pueblos indígenas es, precisamente, la falta de reconocimiento oficial de los derechos sobre la tierra. Según ellos, en un contexto indígena, el derecho de propiedad no tiene que expresarse necesariamente en un título reconocido por el Estado. A este respecto, los peticionarios recuerdan la recomendación general núm. 23 (1997) del Comité, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas e informes del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas. Según los peticionarios, se considera que la expresión “derecho a ser propietario” utilizada en la Convención abarca también la propiedad en el contexto de los pueblos indígenas, ya que ha habido una clara evolución en la interpretación del derecho a la propiedad en el contexto indígena. La comunidad sami Vapsten, que se dedica al pastoreo de renos con arreglo a las tradiciones samis, lleva trashumando por las mismas rutas utilizadas por sus antepasados desde tiempos inmemoriales. Así pues, los peticionarios afirman que —aunque la legislación sueca sobre la minería y la Ley de Cría de Renos pasan por alto estas normas del derecho internacional de los derechos humanos— han adquirido derechos de propiedad mediante el uso tradicional de las tierras.

ii) Alcance

6.4 En lo que respecta al alcance y la aplicabilidad del artículo 5, párrafo d) v), en el presente caso, el Comité observa que la denuncia no plantea la cuestión de determinar desde el punto de vista jurídico los derechos de propiedad de los samis con arreglo a la legislación nacional, en otras palabras, si se trata de derechos como propietarios de la tierra o de derechos de usufructo, sino la de determinar si los hechos vinculados con las concesiones mineras expuestos ante el Comité han dado lugar a una vulneración de la Convención.

## iii) Principios pertinentes

6.5 El Comité recuerda que, en su recomendación general núm. 23 (1997), exhorta a los Estados partes a que reconozcan y protejan los derechos de los pueblos indígenas a poseer, explotar, controlar y utilizar sus tierras, territorios y recursos comunales, y en los casos en que se les ha privado de sus tierras y territorios, de los que tradicionalmente eran dueños, o se han ocupado o utilizado esas tierras y territorios sin el consentimiento libre e informado de esos pueblos, que adopten medidas para que les sean devueltos (párr. 5). Como se recordó en la decisión sobre la admisibilidad, estas normas del derecho de los derechos humanos están también recogidas en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que contó con el voto a favor de Suecia. El artículo 26 de la Declaración dice lo siguiente:

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado o adquirido.
2. Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otro tipo tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma.
3. Los Estados asegurarán el reconocimiento y protección jurídicos de esas tierras, territorios y recursos. Dicho reconocimiento respetará debidamente las costumbres, las tradiciones y los sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas de que se trate.

6.6 El Comité observa que, como razón de ser de esos principios, la estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra debe de ser reconocida y comprendida como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica. Su “relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras”<sup>14</sup>. A este respecto, la efectividad de los derechos sobre la tierra de los pueblos indígenas puede ser también un requisito previo para el ejercicio del derecho a la vida, como tal, y para “prevenir su extinción como pueblo”<sup>15</sup>.

6.7 En este Contexto, el Comité recuerda que pasar por alto el derecho inherente de los pueblos indígenas a utilizar sus tierras y gozar de derechos sobre estas y no adoptar medidas apropiadas para garantizar en la práctica el respeto de su derecho a dar un consentimiento libre, previo e informado cuando sus derechos puedan verse afectados por proyectos que se lleven a cabo en sus territorios tradicionales constituye una forma de discriminación, ya que anula o menoscaba el reconocimiento, el goce o el ejercicio, por los pueblos indígenas, en igualdad de condiciones con los demás, de los derechos sobre sus territorios ancestrales y recursos naturales y, por ende, su identidad<sup>16</sup>.

## iv) Aplicación de esos principios al presente caso

6.8 El Comité observa que el Estado parte no ha refutado que Vapsten forma parte del territorio tradicional de los peticionarios. Además, el Comité observa que el Tribunal

<sup>14</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua*, sentencia de 31 de agosto de 2001, párr. 149.

<sup>15</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*, sentencia de 28 de noviembre de 2007, párr. 121. Véase también *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay*, sentencia de 29 de marzo de 2006.

<sup>16</sup> La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido en varios casos que los derechos de los pueblos indígenas están efectivamente protegidos en el marco de la propiedad comunal. Véase asimismo la jurisprudencia constante desde el *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua* y el voto razonado concurrente de Sergio García Ramírez a esa sentencia, párr. 13. Los mismos principios han sido reconocidos en el sistema africano de derechos humanos. Véase *Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group on behalf of Endorois Welfare Council v. Kenya*, 276/03, 2009, y *African Commission on Human and Peoples' Rights v. Republic of Kenya*, demanda núm. 006/2012, 2017.

Administrativo Supremo ha reconocido que el uso tradicional de las tierras por parte de las comunidades samis de pastores de renos ha generado derechos de propiedad, en virtud de la prescripción inmemorial y el derecho consuetudinario<sup>17</sup>. El Comité observa también que, en virtud de la Convención Nórdica Sami, negociada por los Gobiernos nórdicos junto con los parlamentos samis de Finlandia, Noruega y Suecia, que se basa en el derecho internacional existente y tiene por objeto aplicarlo a un contexto nórdico, el acceso a la tierra y al agua se reconocen como la piedra angular de la cultura, el idioma y la vida social de los samis, por lo que los derechos individuales y colectivos de propiedad de los samis sobre sus tierras y recursos están protegidos.

6.9 El Comité recuerda que, en sus observaciones finales sobre la aplicación por Suecia del artículo 5 de la Convención, expresó preocupación por la cuestión de los derechos del pueblo sami sobre la tierra, en particular por sus derechos relativos a la caza y la pesca, que se ven amenazados, entre otras cosas, por la privatización de las tierras tradicionales de los samis. El Comité ha recomendado repetidamente que se adoptara legislación que reconociera y protegiera los derechos tradicionales de los samis sobre la tierra, teniendo en cuenta el carácter esencial de la cría de renos para el modo de vida del pueblo indígena de Suecia, y que se consagrara en la legislación el derecho al consentimiento libre, previo e informado, con arreglo a las normas internacionales<sup>18</sup>.

6.10 El Comité considera que debe examinar las alegaciones de los peticionarios según las cuales el Estado parte presuntamente no consultó a la comunidad sami Vapsten de pastores de renos ni obtuvo su consentimiento libre, previo e informado para otorgar concesiones mineras en su territorio tradicional. Señala que las concesiones tienen una validez de 25 años y conceden derechos de extracción y utilización de níquel, hierro, cromo, cobalto, oro, plata, platino y paladio. Con respecto a las alegaciones de los peticionarios de que el Estado parte no cumplió las obligaciones que le impone el artículo 5, párrafo d) v), de la Convención, el Comité considera que, aun cuando el derecho a la propiedad no es absoluto, los Estados partes deben respetar el principio de proporcionalidad al limitar o regular los derechos de los pueblos indígenas sobre la tierra, teniendo en cuenta la condición particular de estos pueblos, como se describe en el presente documento (párrs. 6.5 a 6.7), de manera de no poner en peligro la propia subsistencia de la comunidad y de sus miembros<sup>19</sup>.

6.11 El Comité toma nota de la alegación de los peticionarios de que, al sumarse a los proyectos industriales existentes autorizados por el Estado parte en el territorio tradicional de la comunidad Vapsten, las tres concesiones de explotación minera que motivaron la presente comunicación impedirían a los peticionarios practicar su medio de vida tradicional, lo que se traduciría en un desplazamiento forzado de su territorio tradicional. La comunidad sami afectada no pudo sino hacer aportaciones al triple proyecto, lo cual, en opinión de los peticionarios, no puede calificarse en modo alguno de celebración de consultas, pues estas deben entrañar una colaboración seria con la comunidad, y una vocación genuina y sincera de llegar a un consenso. De hecho, los peticionarios sostienen que el Estado parte debe obtener su consentimiento libre, previo e informado ante semejantes efectos negativos. El Comité también toma nota del argumento del Estado parte de que el otorgamiento de concesiones de explotación no constituye una infracción del artículo 5, párrafo d) v), de la Convención, porque nada indica que la decisión de dar primacía a la designación de la zona como de interés nacional para la extracción de minerales sobre su designación como zona de interés nacional para la cría de renos haya sido errónea. En opinión del Estado parte, si el Comité concluye que se impuso una limitación a los derechos de los peticionarios, deberá observar que limitación fue necesaria y proporcional en relación con el objetivo válido del Estado. En efecto, la extracción de níquel es importante, y dado que los yacimientos se

<sup>17</sup> Fallos de del Tribunal Supremo en los casos *Taxed Lapp Mountain* y *Nordmaling*.

<sup>18</sup> CERD/C/304/Add.103, párr. 13; CERD/C/64/CO/8, párr. 12; CERD/C/SWE/CO/18, párr. 19; CERD/C/SWE/CO/19-21, párr. 17; y CERD/C/SWE/CO/22-23, párr. 17. Véanse también las observaciones acerca del consentimiento libre, previo e informado en las observaciones finales del Comité sobre los informes de otros Estados partes: CERD/C/SUR/CO/13-15, párr. 26; CERD/C/NAM/CO/13-15, párr. 24; y CERD/C/PRY/CO/4-6, párr. 18; y la decisión 1 (100), relativa al Canadá, en el marco del procedimiento de alerta temprana y acción urgente.

<sup>19</sup> Poma Poma c. el Perú, párr. 7.6.

hallan en una zona determinada, su extracción no puede llevarse a cabo en otro lugar, mientras que los renos pueden utilizar otras tierras de pastoreo. Además, se ha consultado a la aldea sami Vapsten, pero la legislación permite al Gobierno conceder un permiso de explotación minera con independencia de quién sea el propietario de la tierra y sin su consentimiento previo. Por lo tanto, según el Estado parte, no se ha probado que haya habido discriminación racial alguna en el presente caso, porque los peticionarios, que fueron tratados en pie de igualdad con los propietarios de tierras afectados por el proyecto, fueron consultados, como cualquier parte afectada, en la medida exigida por la legislación nacional respecto de las cuestiones atinentes a las concesiones mineras.

6.12 El Comité considera que el razonamiento del Estado parte no es correcto y que este no ha cumplido sus obligaciones internacionales de proteger a la comunidad sami Vapsten de pastores de renos frente a la discriminación racial mediante su consulta adecuada y efectiva respecto del otorgamiento de las concesiones.

6.13 La prohibición de la discriminación enunciada en la Convención exige que los Estados partes garanticen a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción el goce *de iure* y *de facto* de los mismos derechos. Según el artículo 2, párrafo 1 c), cada Estado parte tomará medidas efectivas para revisar las políticas gubernamentales nacionales y locales, y para enmendar, derogar o anular las leyes y las disposiciones reglamentarias que tengan como consecuencia crear la discriminación racial o perpetuarla donde ya exista. Los Estados deben adoptar medidas positivas para permitir la efectividad de los derechos humanos de los pueblos indígenas, ya sea eliminando los obstáculos restantes o aprobando legislación y adoptando medidas administrativas específicas para cumplir las obligaciones que les impone la Convención.

6.14 En particular, en su recomendación general núm. 23 (1997), el Comité ha exhortado a los Estados Partes a que reconozcan y respeten la cultura, la historia, el idioma y el modo de vida de los pueblos indígenas como un factor de enriquecimiento de la identidad cultural del Estado y a que garanticen su preservación, dado que esta se ha visto y sigue viéndose amenazada. El Comité recuerda que los derechos de los pueblos indígenas sobre la tierra difieren del derecho de propiedad contemplado en el derecho civil, y considera que el pastoreo de renos no es un “ejercicio recreativo al aire libre”, como lo describe el Inspector Jefe de Minería en su decisión<sup>20</sup>, sino un elemento central de la identidad cultural y medio de vida tradicional de los peticionarios.

6.15 De hecho, el reconocimiento de los derechos de las comunidades samis sobre la tierra y su derecho colectivo a la cría de renos, fundados en el uso inmemorial, suponen la obligación de respetar y proteger esos derechos en la práctica. La necesidad de salvaguardar sus culturas y medios de vida son algunas de las razones por las que los Estados partes deberían adoptar medidas concretas para que los samis sean consultados y participen efectivamente en la adopción de decisiones. El Comité recuerda que en su recomendación general núm. 32 (2009) aclaró que los “derechos distintos” inadmisibles deben distinguirse de los derechos aceptados y reconocidos por la comunidad internacional para asegurar la existencia y la identidad de grupos tales como minorías, pueblos indígenas y otras clases de personas cuyos derechos se aceptan y reconocen también en el marco de los derechos humanos universales (párr. 26). El derecho a las tierras que ocupan tradicionalmente los pueblos indígenas son derechos permanentes, reconocidos como tales en los instrumentos de derechos humanos, incluidos los adoptados en el ámbito de las Naciones Unidas y sus organismos especializados<sup>21</sup>.

6.16 El Comité ha reafirmado con frecuencia la concepción de que la falta de consultas apropiadas con los pueblos indígenas puede constituir una forma de discriminación racial y puede quedar comprendida en el ámbito de aplicación de la Convención. El Comité adhiere al enfoque de derechos humanos del consentimiento libre, previo e informado, en tanto norma

<sup>20</sup> Palabras empleadas en la decisión del Inspector Jefe de Minería por la que se otorgó la concesión de explotación para la zona Rönnbäcken K núm. 3, observaciones del Estado parte sobre el fondo del asunto, 16 de octubre de 2017, apéndice 2.

<sup>21</sup> El Comité recuerda que, con arreglo a su recomendación general núm. 32, la distinción entre las medidas especiales y los derechos permanentes implica que los titulares de esos derechos permanentes pueden beneficiarse también de las medidas especiales (párr. 15).

derivada de la prohibición de la discriminación racial, que constituye la principal causa subyacente de la mayor parte de la discriminación de que son objeto los pueblos indígenas<sup>22</sup>.

6.17 El Comité observa que corresponde a los Estados partes presentar pruebas de que cumplen esta obligación, ya sea directamente, organizando y realizado consultas de buena fe con la finalidad de llegar a un consenso, o indirectamente, proporcionando garantías suficientes de participación efectiva de las comunidades indígenas y velando por que toda tercera parte tenga debida y realmente en cuenta los argumentos sustantivos planteados por las comunidades indígenas. El Comité considera que, en este contexto, la obligación de consultar<sup>23</sup> es responsabilidad del Estado y no puede delegarse sin supervisión en una empresa privada, mucho menos en la misma empresa que tiene un interés comercial en la explotación de los recursos en el territorio de los pueblos indígenas<sup>24</sup>. Como observó el Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, tal delegación a una empresa privada de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos, además de que no absuelve al Estado de la responsabilidad que le incumbe en última instancia, puede no ser conveniente e incluso ser problemática, dado que los intereses de la empresa privada son en general fundamentalmente lucrativos y, por lo tanto, no pueden estar en plena consonancia con el interés superior de los pueblos indígenas afectados<sup>25</sup>. En la presente comunicación, al delegar el proceso de consulta en la empresa minera sin garantías efectivas, y no cumplir por ende su deber de respetar los derechos sobre la tierra de la comunidad sami Vapsten de pastores de renos, el Estado parte incumplió sus obligaciones internacionales

6.18 Además, el Comité considera que los estudios de impacto ambiental y social deberían formar parte del proceso de consulta con los pueblos indígenas. Estos estudios deberían ser realizados por entidades independientes y técnicamente competentes, con anterioridad al otorgamiento de una concesión para cualquier proyecto de desarrollo o inversión que afecte a los territorios tradicionales. Sobre la base de estos estudios, debe procederse a las consultas desde las primeras fases, antes del diseño del proyecto y no solo cuando haga falta obtener una aprobación, sin la idea preconcebida de que el proyecto debe necesariamente llevarse a cabo, y con una comunicación constante entre las partes. El Comité recuerda que, dado que el Estado parte ha determinado y admitido que existe incertidumbre acerca de las repercusiones en la comunidad sami Vapsten de pastores de renos, este tiene una responsabilidad aún mayor, en el contexto del proceso de otorgamiento de las concesiones, de imponer condiciones estrictas a los estudios y supervisar su realización, con miras a limitar todo lo posible el impacto en la cría de renos. Las autoridades administrativas han invocado la necesidad de establecer un equilibrio entre la actividad minera y la cría de renos. Sin embargo, el procedimiento no lo permite, ya que —según el Estado parte— cuando un prospector ha descubierto un yacimiento potencialmente rentable, el primer paso para iniciar las operaciones mineras es solicitar una concesión de explotación. En la decisión de concesión se determina quién tiene derecho a extraer los metales o minerales y este derecho también se aplica con respecto al propietario y sin su consentimiento; en ello radica la principal finalidad del sistema de concesiones.

6.19 El Comité toma nota de que el proceso de concesión está disociado en la práctica del proceso de otorgamiento del permiso ambiental, ya que el Tribunal de Tierras y Medio Ambiente es competente para examinar la solicitud del permiso ambiental y determinar las condiciones de las operaciones y las limitaciones que deben imponerse tras el otorgamiento de una concesión de explotación. En otras palabras, el proceso de consulta se lleva a cabo en una etapa del procedimiento en la que, como el Estado parte admite “es demasiado pronto para evaluar en qué medida se lesionarían las posibilidades de los peticionarios de dedicarse a la cría de renos”.

6.20 No corresponde al Comité decidir qué interés público deberá primar respecto de una tierra, a saber, la extracción de minerales, por una parte, o “proteger las zonas que son

<sup>22</sup> A/HRC/39/62, párrs. 9 y 10.

<sup>23</sup> La obligación de consultar ha sido calificada de principio general del derecho internacional: Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*, sentencia de 27 de junio de 2012, párr. 164.

<sup>24</sup> Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, art. 19.

<sup>25</sup> A/HRC/12/34, párr. 55.

importantes para la cría de renos frente a aquellas medidas que puedan obstaculizar sustancialmente esa actividad”, por otra. No obstante, era responsabilidad del Estado parte encontrar un equilibrio en los hechos, y no solo en teoría o en abstracto; determinar e indicar, durante el proceso de consulta, a la comunidad sami Vapsten de pastores de renos dónde podía encontrar otras tierras de pastoreo; y cumplir su obligación de llevar a cabo un proceso de consulta efectivo. El desarrollo y la explotación de los recursos naturales, en tanto interés público legítimo, no permite a los Estados partes eximirse de su obligación de no discriminar a una comunidad indígena que depende de la tierra mediante la aplicación mecánica de un procedimiento de consulta, sin las suficientes garantías o pruebas de que el consentimiento libre, previo e informado de los miembros de la comunidad puede procurarse y conseguirse efectivamente.

6.21 En el presente caso, el Estado parte no ha demostrado que el proceso de otorgamiento de tres concesiones mineras con arreglo a la Ley de Minerales y el Código de Medio Ambiente tuviera debidamente en cuenta las normas precedentes y los derechos específicos de los peticionarios.

6.22 A la luz de lo expuesto, debido a que no se han tenido en cuenta los derechos de los peticionarios sobre la tierra en el otorgamiento de las concesiones mineras, el Comité llega a la conclusión de que se han vulnerado los derechos que asisten a los peticionarios en virtud del artículo 5, párrafo d) v), de la Convención.

b) Artículo 5 a) de la Convención

6.23 El Comité ha tomado nota asimismo de las reclamaciones formuladas por los peticionarios en virtud del artículo 5, párrafo a), de la Convención, en el sentido de que el Estado parte vulneró su derecho a la igualdad de tratamiento en los tribunales y todos los demás órganos que administran justicia, al permitir que se otorgaran legalmente concesiones mineras en sus tierras tradicionales sin tener en cuenta su derecho fundamental a la propiedad. En particular, los peticionarios afirman que la legislación y las políticas de minería discriminan específicamente a los pastores samis, no porque los traten de manera distinta al resto de la población sueca, sino porque no lo hacen, ignorando las particularidades de la identidad cultural y los medios de vida tradicionales de los indígenas samis, y su dependencia del pastoreo de renos para su supervivencia. Según los peticionarios, el derecho a la no discriminación exige que se trate a Vapsten como una comunidad indígena de pastores de renos y no como un simple titular de derechos de propiedad sueco. El Comité también toma nota del argumento del Estado parte de que no se ha producido ningún acto de discriminación racial por motivo de origen étnico, ya que de los peticionarios fueron tratados en pie de igualdad con los propietarios de tierras afectados por el proyecto.

6.24 El Comité considera que, en el presente caso, los peticionarios no han fundamentado suficientemente sus alegaciones con arreglo al artículo 5, párrafo a), de la Convención. Por consiguiente, el Comité no está en condiciones de examinar si el Estado parte ha infringido el artículo 5, párrafo a), de la Convención.

c) Artículo 6 de la Convención

6.25 En lo que respecta a las alegaciones de los peticionarios al amparo del artículo 6 de la Convención, el Comité considera que la cuestión principal es si el Estado parte cumplió la obligación que le impone esa disposición de garantizar el respeto del derecho de los peticionarios a contar con protección y recursos efectivos por todo daño sufrido como resultado del otorgamiento de tres concesiones mineras en su territorio tradicional. El Comité toma nota de la afirmación de los peticionarios de que no han tenido acceso a ninguna institución nacional que pudiera evaluar el derecho fundamental a la propiedad tradicional y la conveniencia de denegar la autorización a las actividades mineras debido a su impacto negativo en el pastoreo de renos de los samis. El Tribunal de Tierras y Medio Ambiente y el Tribunal Administrativo Supremo, al aplicar la legislación referente a la minería, solo pueden examinar la aplicación de la legislación nacional, cuando la violación de derechos resulta de la propia legislación. Los peticionarios recuerdan ocasiones anteriores en que se les negó esa

posibilidad<sup>26</sup>. Asimismo, los peticionarios alegan que, mientras que a los propietarios de tierras suecos se les puede indemnizar adecuadamente pagándoles el valor total de mercado de sus propiedades, la indemnización monetaria no puede compensar a los pueblos indígenas samis cuando se les priva de pastizales que a la comunidad le resultan indispensables para el pastoreo de renos, actividad que constituye la base misma de su identidad cultural y medio de vida tradicional. El Comité también toma nota del argumento del Estado parte de que no se ha vulnerado el artículo 6 de la Convención, ya que la posibilidad de solicitar al Tribunal Administrativo Supremo una revisión judicial satisface el derecho de los peticionarios a recurrir el otorgamiento de las concesiones.

6.26 El Comité recuerda que el artículo 6 otorga protección a las presuntas víctimas si sus alegaciones son defendibles con arreglo a la Convención<sup>27</sup> y observa que el Estado parte no presentó ninguna prueba de que hubiera recursos internos disponibles que pudieran proporcionar reparación o satisfacción adecuadas por el daño sufrido por los peticionarios a raíz de la ineficacia del proceso de consulta en el contexto de las concesiones mineras. Además, el Comité observa que la revisión judicial del Tribunal Administrativo Supremo no comprende un examen de la sostenibilidad de la cría de renos en las tierras restantes.

6.27 El Comité recuerda también que, en los casos en que se ha privado a los pueblos indígenas de las tierras y territorios de los que tradicionalmente eran dueños, o se han ocupado o utilizado esas tierras y territorios sin el consentimiento libre e informado de esos pueblos, el Estado parte debería adoptar medidas para que les sean devueltos. Únicamente cuando, por razones concretas, ello no sea posible, se sustituirá el derecho a la restitución por el derecho a una justa y pronta indemnización, la cual, en la medida de lo posible, deberá ser en forma de tierras y territorios<sup>28</sup>.

6.28 El Comité observa que el Estado parte admite que las decisiones de otorgar concesiones mineras no entrañaron ninguna consideración de los derechos de propiedad de los peticionarios. El Comité opina que la imposibilidad de obtener una revisión judicial eficaz de una decisión que cuestiona el derecho fundamental de los pueblos indígenas al territorio tradicional es consecuencia de que el Estado parte trate a las comunidades indígenas como particulares propietarios de tierras afectados por operaciones mineras, sin tener debidamente en cuenta el carácter posiblemente irreversible de los efectos que esas operaciones puedan tener en las comunidades indígenas.

6.29 Dado que el Tribunal de Tierras y Medio Ambiente y el Tribunal Administrativo Supremo no tenía potestad para evaluar la apropiación de esas tierras desde la perspectiva del derecho fundamental de los peticionarios al territorio tradicional, el Comité concluye que los hechos expuestos ponen de manifiesto una violación de los derechos que asisten a los peticionarios en virtud del artículo 6 de la Convención.

7. En las circunstancias del caso, el Comité, actuando en virtud del artículo 14, párrafo 7 a), de la Convención, estima que los hechos que tiene ante sí ponen de manifiesto una violación por el Estado parte de los artículos 5, párrafo d) v), y 6 de la Convención.

8. El Comité recomienda al Estado parte que proporcione un recurso efectivo a la comunidad sami Vapsten de pastores de renos, revisando efectivamente las concesiones mineras tras un proceso adecuado de consentimiento libre, previo e informado. El Comité recomienda también al Estado parte que modifique su legislación, para incorporar la condición de pueblo indígena de los samis en la legislación nacional sobre la tierra y los recursos y consagrar las normas internacionales sobre el consentimiento libre, previo e informado. Pide asimismo al Estado parte que difunda ampliamente la presente opinión del Comité y que la traduzca al idioma oficial del Estado parte y al idioma de los peticionarios.

9. El Comité pide al Estado parte que le haga llegar, en un plazo de 90 días, información sobre las medidas adoptadas para dar efecto a su opinión.

<sup>26</sup> Los peticionarios se remiten a la decisión del Tribunal de Distrito de Umeå, Tribunal de Tierras y Medio Ambiente, de 28 de agosto de 2003, en los casos núms. M 112-01 y M 113-01 (*Svartliden, Fäboliden y Stortjärnhobben*).

<sup>27</sup> *Durmic v. Serbia y Montenegro* (CERD/C/68/D/29/2003), párr. 9.6.

<sup>28</sup> Recomendación general núm. 23(1997), párr. 5.