

b) El règim jur dic

LA ORDENACIÓN JURÍDICA DEL MULTILINGÜISMO EN FINLANDIA¹

Xavier IRIONDO ARANA

IVAP/HAEE-ko Bekaduna

Sumario

- I. Breve introducción histórica.
- II. Situación socioling stica.
- III. Marco jurídico-ling stico de Finlandia.
 - a) *Constitution Act*, 1919
 - b) *Language Act*, 1922/148, de 1 de junio
 - c) *Decree on Implementation of the Language Act*, 1922/311, de 29 de diciembre
 - d) *Act Concerning Civil Servants Language Proficiency*, 1922
- IV. Algunas especificidades de las islas  land.
- V. Estatus jurídico-ling stico del pueblo sami.
 - a) El pueblo sami en Finlandia: territorio y población
 - b) Posición legal del pueblo sami en Finlandia
- VI. A modo de conclusión: Finlandia y la Carta europea de las lenguas regionales o minoritarias.

Este texto pretende hacer una modesta descripción de la ordenación jurídica del multilingüismo en Finlandia teniendo en todo momento presente que el legislador ling stico finlandés ha tratado de responder y afrontar unas necesidades políticas concretas, en una situación socioling stica muy precisa y ante unos grupos ling sticos con intereses concretos a la hora de elaborar sus soluciones, por lo que las mismas no tienen por qué ser válidas en otro contexto ni aplicables en otra sociedad que no sea la de origen.

1. Los textos legales utilizados, así como la mayoría de los libros de consulta, son versiones en lengua inglesa facilitadas por el Servicio de Traducciones del Ministerio de Justicia de Finlandia, de ahí que los títulos de las disposiciones legales se transcriban en inglés en el presente trabajo.

I. BREVE INTRODUCCIÓN HISTÓRICA

La única forma de entender el sistema legal de ordenación del bilingüismo en Finlandia pasa por una breve referencia a la historia, desde el punto de vista de la lengua, habida cuenta de que la actual situación de las comunidades lingüísticas finlandesas es un producto de su historia, difícil de entender al margen de ella.

El finés, actual lengua de la mayor parte de la población, ha sido el idioma principal del Gobierno y de la Administración sólo durante el presente siglo.

El territorio que actualmente conocemos como Finlandia fue, hasta su conquista en el siglo XII por la corona sueca, un territorio poco poblado e inhóspito habitado en su mayoría por tribus de habla finesa y sami² (la-pón).

Cuando la corona sueca conquistó Finlandia en el siglo XII, gran cantidad de colonizadores suecos se instalaron en las costas del suroeste de Finlandia y en las islas Åland.³ La corona sueca trajo además su propia lengua, que pasó a convertirse en idioma oficial del Gobierno y del comercio, situación que duraría hasta 1863.

El finés no tenía ninguna presencia en el Gobierno ni en el comercio; las leyes de la corona sueca ni siquiera eran traducidas al finés hasta 1759. La única presencia del finés se daba en la iglesia donde, a raíz de la reforma del siglo XVI, los sacerdotes empezaron a utilizar el finés en sus homilías. De hecho, el primer texto que pudo traducirse al finés fue la Sagrada Biblia en 1642.

En el siglo XIX, y como consecuencia de las guerras napoleónicas, el estatus de Finlandia cambia dramáticamente. Finlandia es arrebatada a la corona sueca en 1808 y pasa a ser parte del Imperio ruso, integrándose en él como Gran Ducado Autónomo de Finlandia. No obstante, la situación lingüística no se altera, y salvo la utilización del ruso por los nuevos colonizadores, sobre todo comerciantes y personal militar, el sueco continúa siendo la lengua del Gobierno, los negocios y los intelectuales. El finés continúa teniendo una reducida presencia en el folklore y en la iglesia.

2. WIDEN, Torsten, *Bilingual Administration: The Finnish Example*, Herri-Administrazioen Hizkuntz Plangintza, Oñati, 1988, pág. 1 y 2.

3. Para más información, *vid.* LIEBKIND, K., «The Swedish-Speaking Finns: A Case Study in Ethnolinguistic Identity», en H. TAJFEL (ed.), *Social Identity and Intergroup Relations*, European Studies in Social Psychology, Cambridge University Press, Cambridge, 1982.

La ola de despertar nacionalista que se extendió por Europa en el siglo XIX tuvo su reflejo en Finlandia y fue así como el deseo de profundizar en su propia historia y de crear una literatura propia en finés surgió entre los ciudadanos. Al no tener Finlandia historia política propia alguna, el resurgimiento nacional y lingüístico se asentó sobre una colección de versos épicos en finés llamados *Kalevala*,⁴ versos que van a simbolizar en la historia del pueblo finés el despertar de la cultura y de la nación finlandesa.

Este resurgimiento del nacionalismo finés coincidió con el deseo del zar de debilitar los lazos de Finlandia con su antigua dependencia de Suecia, y no halló mejor forma de hacerlo que colaborando con el movimiento de recuperación de la lengua finesa. Fue así como en 1840 se promulgó el primer decreto que exigía a los funcionarios que quisieran trabajar en áreas de habla finesa la acreditación de un conocimiento suficiente del finés.

En 1863 se produjo un acontecimiento crucial, cuando el zar Alejandro II, un zar verdaderamente bien recordado en la historia de Finlandia, proclamó el finés «lengua oficial del Gobierno y de las leyes» junto con el sueco. Este fue el inicio del periodo de veinte años conocido como el Periodo de Gracia, durante el cual el finés fue introduciéndose poco a poco en ámbitos como el judicial.⁵

El espectacular avance del finés, desde su estatus de lengua del folklore y de la iglesia hasta convertirse en una lengua aceptada en ámbitos de gobierno y judiciales tuvo, a decir de los lingüistas, dos causas principales. Por un lado, el sistema de gobierno local establecido en 1860, que hacía depender la lengua de la Administración local de la lengua mayoritariamente hablada en la comunidad, que era el finés en gran parte del territorio.

La otra gran causa fue el establecimiento del sistema educativo finés a mediados del siglo XIX.

No obstante, las clases más cultas y las élites políticas, salvo los miembros de las administraciones locales, eran mayoritariamente, si no exclusivamente, suecófonas.

4. *Kalevala* es una colección de poesía folklórica kareliana compilada por Elias Lönnrot y publicada en 1835. La importancia de este libro de poemas y su valor simbólico radica en que su publicación creó una atmósfera de renacimiento nacional entre los finlandeses, inspiradora de un vasto movimiento cultural nacionalista que movilizó a escritores, artistas, profesores, estudiantes y filósofos en defensa de la lengua y de la identidad nacional finlandesa.

5. Un decreto del zar de 1883 estableció «[...] la obligatoria redacción de los documentos judiciales en la lengua local», que era normalmente el finés.

Como consecuencia de la Primera Guerra Mundial, emergen en Europa un nuevo grupo de estados naciones entre los que se encuentra Finlandia, que había obtenido su independencia de Rusia a finales de 1917. La joven república debía ordenar las futuras relaciones entre los dos grupos lingüísticos mayoritarios. La mayoría finesa estaba dispuesta a desarrollar su cultura, que había estado ensombrecida y suprimida durante siglos por la cultura sueca, mientras que la minoría suecófona, que desde el punto de vista de la identidad se sentía entonces y ahora profundamente finlandesa, pedía garantías para el mantenimiento de su lengua en un estatus de igualdad con el finés.

En 1919, año en el que se redactó la primera parte de lo que conocemos por Constitución —Finlandia mantiene la antigua tradición nórdica de constituciones multidocumentales, es decir, constituciones compuestas por varias *Constitutional Acts*—⁶ la minoría suecófona contaba con 341.000 miembros, un 11 % del total de la población de Finlandia. No obstante, la mayor parte de la élite política e intelectual era suecófona, por lo que su influencia política era muy superior respecto de la que el relativamente bajo número de miembros de la minoría pudiera hacer creer.

En este contexto de sobrerrepresentación suecófona entre los constituyentes, se aprueba la *Form of Government Act* de 1919 (que junto con la *Parliament Act* de 1928 forman el grueso de la Constitución finlandesa) en la que los derechos lingüísticos de ambos grupos fueron constitucionalmente garantizados. La Constitución no menciona mayorías ni minorías, declarando ambas lenguas como nacionales, en pie de igualdad, al margen de la desproporción numérica entre ambos grupos lingüísticos.

Para finalizar este rápido recorrido histórico debe subrayarse que la relativamente rápida conversión del finés de lengua folklórica a lengua nacional y de gobierno se debe, principalmente, a la tradición de un siglo de utilización en la iglesia y en la Administración local, que han sabido mantener la lengua en momentos de adversa situación, creando a la vez un corpus o materia prima lingüística sobre la que se ha podido formar una terminología jurídica que ha permitido la entrada del finés en la Administración con relativa facilidad.

6. Vid. al respecto JYRÄNKI, Antero, y LAKIEN, Laki, *A comparative historical study on the origin and development of constitutions, their mode of adoption and amendment, and their supremacy in Europe and North America*, Helsinki, 1989, pág. 56-78, 264-266, 456-460.

II. SITUACIÓN SOCIOLINGÜÍSTICA⁷

Finlandia es un país de 337.400 km² y tiene alrededor de cinco millones de habitantes. Existen en Finlandia dos grupos lingüísticos principales, el finés y el sueco.

El sueco es hablado por 296.000 personas, lo que representa el 5,7 % de la población total. El bilingüismo en Finlandia, como es frecuente en el resto de los países bilingües, es de naturaleza regional, lo que significa que la minoría suecófona se halla concentrada en un territorio concreto.

La población suecófona, descendiente en su mayor parte de los colonizadores suecos que se asentaron en las zonas costeras occidental y meridional de Finlandia, se concreta en cuatro provincias en el sur y este del país.

<i>Provincia</i>	<i>Población total</i>	<i>Población suecófona</i>	<i>%</i>
Nyland	1.277.932	138.798	10,9
Åbo-Björneborg	731.786	27.329	3,7
Vasa	448.384	100.604	22,4
Islas Åland	24.993	23.562	94,3

Con la excepción de las islas Åland, cuyo estatuto particular luego pasaremos a comentar, la minoría suecófona vive en provincias de mayoría netamente finesa. No obstante, la mitad de los suecófonos viven en localidades donde el sueco es la lengua dominante, por lo que la mitad de los suecófonos se encuentran en un hábitat sociolingüístico que les sitúa en posición mayoritaria con respecto a la otra comunidad lingüística.

Los datos obtenidos de los censos realizados cada diez años han mostrado, hasta el último de 1990, una paulatina reducción de la minoría suecófona, ahora estabilizada, que se ha venido produciendo desde la declaración de independencia de Finlandia. En 1919 la población suecófona era de 341.000 miembros, el 11 % del total de la población; en 1950 la población suecófona, con 350.000 miembros, representaba el 8,6 % de la población y hoy en día no llega a 300.000 miembros, un 5,7 % de la población.

7. Datos sociolingüísticos extraídos del «Statistics Finland, Census Data» publicados en FINNÄS, F., *Language Statistics and Language Shifts in Finland*, Serie Studies, 1993. Helsinki, 1995.

Una de las razones de esta reducción radica en el gran número de suecófonos que optó por emigrar a Suecia, alrededor de 70.000, casi una quinta parte del total de la población suecófona. Los datos sociolingüísticos del momento indican una estabilidad en las poblaciones de los dos grupos lingüísticos principales por lo que los sociolingüistas apuntan que el actual equilibrio entre la mayoría y la minoría no se va a ver alterado en un largo período de tiempo.

III. MARCO JURÍDICO-LINGÜÍSTICO DE FINLANDIA

La Constitución de 1919 estableció lo que todavía hoy son las leyes básicas sobre los derechos lingüísticos fundamentales.

Partiendo de la declaración constitucional, se establece en Finlandia un sistema de derechos lingüísticos orientado hacia el reconocimiento de derechos individuales pero con elementos de derechos colectivos, lo que se conoce como *The Finnish Mix*, una mezcla entre derechos individuales y colectivos, principio de personalidad y territorialidad, que a decir de los sociolingüistas «ha dado magníficos resultados en la resolución de problemas lingüísticos y étnicos».⁸

Los principales pilares normativos sobre los que se asienta este *Finnish Mix* son la *Constitution Act (Suomen Hallitusmuoto)* de 1919, la *Language Act (Kielilaki-Spraklag)* de 1922 y el *Decree on the implementation of the Language Act (Asetus Kielilain taytantonpanosta-Forordning angående verkställighet av Spraklagen)* de 1922, con sus correspondientes enmiendas.

a) *Constitution Act, 1919*

La disposición fundamental relativa a la posición de las dos lenguas oficiales está contenida en la sección 14 del capítulo II (*Fundamental Rights*) de la Constitución finlandesa.

«El finés y el sueco son las lenguas nacionales de la República. Los derechos de los ciudadanos fineses a usar su lengua materna sea finés o sea sueco, como partes ante los tribunales de Justicia y ante las autoridades

8. Vid. HERBERTS, Kjell, «The Legislative Framework in Finland: Some Sociological Aspects of the Finnish Language Legislation», en *I Simposio Internacional de Linguas Europeas e Lexislacions*, Santiago de Compostela, Galiza, 16-18 de octubre, 1992. pág. 6.

administrativas, y a obtener de las mismas documentos en ambas lenguas, deben ser garantizados por ley, y se proveerán los derechos de la población de lengua finesa y de la población de lengua sueca de acuerdo con el principio de igualdad.

»Las necesidades económicas y culturales de las poblaciones de lengua finlandesa y de lengua sueca deberán ser garantizadas por el Estado de acuerdo con el principio de igualdad.»

Por lo tanto, finés y sueco son considerados ambas lenguas «nacionales» y son tratados en pie de igualdad a pesar de la desproporción numérica entre suecófonos y finesófonos. La sección 14 del capítulo II, sin embargo, no hacía la más mínima alusión a otras minorías lingüísticas existentes en el territorio nacional; de hecho, la palabra *minoría* ni siquiera tenía cabida en el texto constitucional, al considerar que el Estado era oficialmente bilingüe y dispensar un idéntico tratamiento a los dos grupos lingüísticos mayoritarios.

Sin embargo, la realidad sociolingüística finlandesa es mucho más amplia de lo que la Constitución de 1919 pudiera hacernos pensar. En Finlandia hay aproximadamente 6.500 samis, 6.000 romaníes (*Gypsies*), 5.000 antiguos rusos (minoría rusófona que se hace llamar antiguos rusos por ser ciudadanos finlandeses cuyos antepasados se instalaron en Finlandia durante la pertenencia de este territorio al imperio del zar) y 15.000 rusos recientemente inmigrados.⁹

La ausencia en la *Constitution Act* de referencia alguna al pueblo sami (pueblo indígena del norte de la península escandinava) fue motivo durante muchos años de movimientos reivindicativos culturales. Pero hasta la década de los noventa la lengua no empieza a adquirir cierta importancia en las escuelas y en la vida civil finlandesa.

Sin perjuicio de analizar posteriormente con más detalle la situación jurídica de la lengua sami, debe destacarse en esta parte dedicada a la *Constitution Act* la reforma del capítulo II de la Constitución que fue aprobada por el Parlamento el 17 de febrero de 1995, confirmada por el nuevo Parlamento el 13 de junio y ratificada por el presidente el 17 de julio del mismo año.¹⁰

La reforma, que entró en vigor el 1 de agosto de 1995, entre otras mu-

9. Datos recogidos del libro de Martin SCHEININ, *Minorities, Human Rights and Welfare State. The 1995 Fundamental Rights Reform in Finland*, Ed. Kirsi Pohjolainen, Helsinki, 1995, pág. 31 y 32.

10. *Act Amending the Constitution Act of Finland*, Act núm. 969, de 1995.

chas secciones, introduce sustanciales modificaciones para el pueblo sami en la sección 14.

La reforma constitucional responde a los deseos, reiteradamente mostrados por la ciudadanía finlandesa, de introducir en la Constitución ciertas referencias al multiculturalismo, al multilingüismo y a la multiétnicidad del Estado, como forma de superar un creciente conflicto de raíces culturales que se extendía en el norte del país.

Así, la nueva sección 14, manteniendo la tradición bilingüe y la protección de las necesidades sociales y culturales de las poblaciones de lengua finesa y lengua sueca, se completa con el derecho del pueblo sami «como pueblo indígena» al mantenimiento de su lengua y su cultura.

Esta enmienda introduce un tercer párrafo en la sección 14 con el siguiente texto:

«Los samis como pueblo indígena, los romaníes y otros grupos deben tener el derecho de mantener y desarrollar sus propias lenguas y culturas. El derecho de los sami a utilizar la lengua sami ante las autoridades deberá ser regulado por una ley del Parlamento. Los derechos de aquellos que se comuniquen mediante signos y de aquellos necesitados de interpretación o traducción por razón de discapacidades deberán ser garantizados por una ley del Parlamento.»

Otra enmienda constitucional, aprobada de forma separada por el Parlamento el 16 de junio de 1995, introduce una nueva sección 51 en el texto constitucional, creando las bases jurídicas para una futura autonomía cultural del pueblo sami.

La enmienda prevé la adopción de una futura ley del Parlamento que regule la forma y contenido de esa autonomía cultural, que será objeto de mayor abundamiento en la parte dedicada al pueblo sami.

La sección 14 de la Constitución garantiza por tanto el derecho de los ciudadanos finlandeses, sean de lengua sueca o de lengua finesa, a utilizar su propia lengua en los tribunales y ante las autoridades. Estos derechos deben ser garantizados de tal forma, dice la Constitución, que los miembros de los dos grupos lingüísticos mayoritarios gocen de ellos en pie de igualdad. Estas disposiciones constitucionales están, por lo tanto, basadas en el principio de igualdad y en el de personalidad, no en el principio de mayoría, con lo que una persona de lengua finesa que vive en un municipio de mayoría de lengua sueca estaría en la práctica protegida por la misma le-

gislación que protege a su homónimo suecófono que vive en un municipio de lengua mayoritariamente finesa.

La Constitución establece los principios sobre los cuales deben asentarse los posteriores desarrollos legislativos que pasamos a analizar.

b) *Language Act, 1922/148, de 1 de junio*

El desarrollo legislativo de los principios constitucionales enunciados tiene su pilar fundamental en la *Language Act* de 1922 y en sus dos reformas, enmienda 1935/141, de 7 de abril, y enmienda 1975/10, de 10 de enero —aparte de la enmienda 1991/517, de 10 de enero, referida a los derechos del pueblo sami.

A pesar de su nombre, la *Language Act* no es una norma omnicompreensiva de concreción del estatus y derechos de los miembros de ambos grupos lingüísticos. Lejos de ese ánimo, la *Language Act* se limita a especificar cuáles son los derechos lingüísticos de los individuos en su contacto con las autoridades.

La Ley regula materias como la lengua que una persona puede utilizar en los tribunales de justicia, en sus contactos con las administraciones locales y estatales, la lengua que las autoridades deberán utilizar en los documentos oficiales y en sus operaciones internas, etc.

La Ley alcanza sólo un limitado grado de cumplimiento de los derechos lingüísticos enunciados en la Constitución, es decir, realiza la actualización del bilingüismo constitucional a las necesidades y disponibilidades de los dos grupos lingüísticos.

Establece cuándo una persona en una situación concreta puede utilizar su propia lengua, lo cual no cabe decidirse, como la Constitución pudiera hacernos pensar, sólo por el ciudadano —en virtud del bilingüismo oficial que establece la Constitución— sino por el estatus lingüístico de la autoridad concreta con la que se relaciona.

La *Language Act* se compone de cuatro títulos: i. Disposiciones generales. ii. Lengua de las partes en un asunto y lengua de los documentos oficiales. iii. Lengua interna de la Administración y iv. Disposiciones varias. La Ley contiene un total de 26 artículos en los que se sientan las bases sobre la ordenación jurídica del bilingüismo en las administraciones públicas.

La *Language Act* aplica el principio constitucional según el cual los derechos de las minorías y de las mayorías deben ser respetados en pie de igualdad, aunque se refiera solamente —salvo alguna excepcional dis-

posición que luego trataremos— a los suecófonos y a los finesófonos.

La unidad básica de la política lingüística finlandesa es el municipio y a él se refieren la mayoría de los artículos de la Ley. No obstante, la Ley parte de una premisa fundamental cual es la de considerar al Estado como oficialmente bilingüe, razón por la cual las autoridades centrales del Gobierno son determinadas como bilingües, lo que significa que es su obligación proveer a los ciudadanos finlandeses, independientemente de su lengua materna, de los mismos servicios y en las mismas condiciones.

En el resto de las administraciones, el sistema está asentado sobre una previa determinación de los municipios como bilingües o unilingües; es, por tanto, sobre una base territorial sobre la que asienta todo el entramado normativo de regulación del multilingüismo.

Título I. Disposiciones generales

Como reza el artículo primero, «la lengua nacional de Finlandia, el sueco o el finés, o ambas lenguas, serán utilizadas ante los tribunales y ante otras autoridades estatales, así como ante las autoridades municipales, autoridades de distritos autónomos y ante las organizaciones comunes de municipios, de acuerdo con lo dispuesto en esta ley».

La lengua o lenguas que serán usadas ante las diferentes administraciones públicas se determinarán sobre la base de «la lengua de cada uno de los distritos administrativos, distritos autónomos, comunidad correspondiente u organización común de municipios, así como teniendo en cuenta la lengua de las partes en el asunto concreto».

Esto significa que cada una de las autoridades administrativas tiene una determinación lingüística que la califica como monolingüe, en cualquiera de las dos lenguas nacionales, o bilingüe, y se hace depender de esa previa determinación la posterior utilización de una u otra, o ambas, lenguas por parte de la Administración.

El artículo segundo explica la forma en la que se realiza esa determinación lingüística. Cada diez años el Consejo de Estado determinará, sobre la base de las estadísticas oficiales, los distritos administrativos que serán bilingües y aquellos que serán monolingües.

Las estadísticas sobre las que el Consejo de Estado trabaja para determinar el carácter monolingüe o bilingüe de un distrito administrativo son los censos lingüísticos que una vez cada diez años realiza el Gobierno. En estos censos, cada ciudadano se autodefine como suecófono o finesófono, sin que ningún tipo de condición o requisito previo sea exigido para tal ca-

lificación. Es lo que en Finlandia se conoce como «principio de autodeterminación lingüística», conforme al cual cada ciudadano debe definirse como suecófono o finesófono. En virtud de este principio sólo los distritos pueden ser bilingües, incluso el Estado puede serlo, pero no los ciudadanos, que tienen la obligación de definirse.

Sobre la base ofrecida por estas estadísticas, el Consejo de Estado realiza la determinación lingüística de los distritos administrativos de la siguiente forma.

Aquellos distritos administrativos compuestos por un único municipio serán monolingües si la totalidad de la población utiliza la misma lengua o el número de habitantes que utiliza la otra lengua es inferior al 8 % del total de habitantes. El distrito será bilingüe si el número de habitantes que utiliza la otra lengua es igual o superior a dicho porcentaje o alcanza al menos el número de 3.000 habitantes.

Por lo que se refiere a los distritos administrativos compuestos por más de un municipio, estos serán unilingües si la totalidad de los municipios que lo forman son unilingües, de acuerdo con la determinación arriba indicada, y serán bilingües si al menos hay un municipio bilingüe en dicho distrito.

En el caso de que un distrito administrativo comprenda varios municipios unilingües pero de diferentes lenguas, cada uno de estos municipios utilizará la lengua que lo determina tanto en sus relaciones con sus administrados como en las relaciones con las autoridades del distrito y con los otros municipios del mismo.

Como se puede fácilmente apreciar, este sistema de determinación lingüística de los municipios y distritos administrativos puede estar sometido a variaciones cada diez años, dependiendo continuamente de pequeños cambios en la población; incluso un cambio en el tenor literal de la pregunta formulada a los ciudadanos a la hora de realizar el censo lingüístico puede hacer variar la determinación lingüística de la Administración de un distrito.

Esta cuestión no es en absoluto baladí; no en vano produjo un fuerte movimiento reivindicativo de la minoría suecófona en la década de los setenta.

Hasta el primer censo nacional de 1950, la información lingüística era recogida en los registros eclesiásticos, en los cuales el bilingüismo no era aceptado y la lengua de cada uno de los ciudadanos era anotada desde 1880. El criterio utilizado en estos registros eclesiásticos era el de la lengua materna.

El censo de 1950 responsabilizó al cabeza de familia de recoger los da-

tos de su núcleo familiar atendiendo a la siguiente pregunta: «¿Cuál es la lengua mejor hablada por los miembros de la familia? Si no está seguro, diga a qué grupo lingüístico considera usted que pertenece».

En los siguientes censos, y hasta la reorganización del Registro Central de Población que tuvo lugar en 1977, los ciudadanos eran preguntados sobre cuál era su «lengua principal», pero tras el movimiento popular de la minoría suecófona la pregunta versa sobre cuál es su «lengua materna», lo que ha producido un incremento significativo de suecófonos.

No obstante el cambio de pregunta, la forma empleada por las autoridades para la determinación lingüística de los distritos administrativos no goza de muy buena opinión entre los suecófonos, que aparte de considerarla como «políticamente no inocente», consideran que la simple división de la población entre suecófonos y finesófonos resulta muy arbitraria para personas prácticamente bilingües. Como dato significativo de esta arbitrariedad los suecófonos alegan el efecto que el cambio de pregunta en el censo lingüístico produjo en las estadísticas oficiales. Mas de 21.000 personas habían cambiado su grupo de identificación entre el censo de 1970 y el de 1980, lo que supone un 7 % de los suecófonos registrados.

En virtud de este sistema de determinación lingüística, cualquier alteración en las estadísticas, por mínima que parezca, puede privar a un grupo de suecófonos de los derechos a relacionarse con la Administración y a obtener servicios de la misma en su propia lengua.

El movimiento suecófono alega que «[...] muchos grupos lingüísticos minoritarios de Europa simplemente desaparecerían o carecerían de derechos si su número o los derechos que les corresponden fuera calculado de la misma forma que es calculado el número de suecófonos».¹¹

Como consecuencia de este movimiento, se introdujo una cláusula de cierre en el artículo segundo de la *Language Act* (enmienda 1975/10, de 10 de enero) en virtud de la cual «un municipio determinado como bilingüe no podrá ser posteriormente determinado como monolingüe a menos que el número de habitantes que utilicen la lengua minoritaria no descienda del 6 %».

El título I termina con una excepción al sistema de determinación lingüística de los municipios, suponemos que promovida también por la minoría suecófona, en virtud del cual «atendiendo a razones especiales, el Consejo de Estado podrá, a propuesta de la autoridad municipal o habien-

11. ALLARDT, E., y STARCK, C., *Language Borders and Social Structure. The Swedish-Speaking Finns in a Comparative Perspective*, Estocolmo, Almqvist & Wiksell, 1981.

do recabado el parecer de los habitantes del municipio, determinar que un municipio sea bilingüe durante los próximos diez años, a pesar de que dicho municipio debiera ser unilingüe de acuerdo con el sistema común de determinación lingüística».

De acuerdo con el último censo realizado en 1990, hay 21 municipios monolingües suecófonos y 43 bilingües de un total de 460 municipios.

En los distritos bilingües los ciudadanos tienen absoluto derecho a relacionarse y a obtener servicios de la Administración —este último no absoluto— en su propia lengua. Pero en los distritos monolingües los derechos de los ciudadanos pertenecientes a la minoría, en sus relaciones con las autoridades municipales, están reducidos, como veremos en los siguientes títulos.

Título II. Lengua de las partes en un asunto y lengua de los documentos oficiales

Respecto a la lengua o lenguas utilizables por los administrados en sus relaciones con la Administración y la lengua de los documentos oficiales, el título segundo realiza una compleja y casuística regulación, distinguiendo entre diferentes administraciones y diversas actuaciones de los administrados, que resulta muy poco clara.

A continuación hemos tratado de ordenar y resumir los principios que dicha regulación sigue, invitando a los interesados en el tema a que hagan una atenta lectura del texto legal.

En cuanto a la lengua de las relaciones entre los administrados y la Administración del Estado, la Ley enuncia primeramente el principio general permitiendo que los particulares utilicen su propia lengua, finés o sueco, «[...] en los asuntos en los que sean parte y en aquellos en los que deban ser escuchados».

Las comunidades religiosas, las asociaciones, las cooperativas, las compañías, las sociedades, las fundaciones y los servicios tienen el derecho a relacionarse con la Administración del Estado en la lengua en la cual llevan sus actas o sus libros de cuentas, y las instituciones educativas, la lengua vehicular de educación.

En sus relaciones con las administraciones municipales (o con otras autoridades supramunicipales no estatales) la lengua de relación con la Administración será la del distrito, si es unilingüe, o ambas si el distrito en cuestión es bilingüe.

Estas disposiciones son válidas tanto para las relaciones orales como

para las escritas; no obstante, en las relaciones escritas, si un documento es entregado a la Administración en una lengua que no es la que corresponde en virtud de las disposiciones generales, la Administración podrá admitirla y obtener una traducción válida del servicio de traducción «a cargo del administrado».

En cuanto a la lengua de los documentos oficiales, el principio general establece que los anuncios, las notificaciones, las proclamaciones y otros documentos análogos de público conocimiento serán redactados en la lengua del distrito, siempre que este sea unilingüe, o en ambas lenguas, si el distrito es bilingüe.

No obstante, en los distritos bilingües el principio general del bilingüismo se encuentra muy matizado, dado que los documentos podrán ser redactados en una sola lengua, la lengua de las partes, si es la misma, o las partes deciden utilizarla de común acuerdo. Por otro lado, si se diera el caso de que las partes no llegaran a un acuerdo sobre la lengua en la que les deberán transmitir los documentos, la Administración podrá aun y así utilizar la lengua de la mayoría de la población del distrito bilingüe. No obstante, están exceptuados en este último caso el Consejo de Estado, los ministerios, los departamentos administrativos centrales y los tribunales, que están obligados a proveer traducciones válidas de sus documentos, si son solicitadas por las partes.

Asimismo, si la Administración —contrariamente a lo establecido en el principio general— opta por redactar el documento en la lengua de la mayoría de un distrito bilingüe, estará obligada a proveer una traducción válida al ciudadano que la solicite siempre que el documento «[...] afecte a los derechos del ciudadano solicitante».

Respecto a las relaciones interadministrativas, las administraciones municipales y supramunicipales no estatales podrán utilizar su propia lengua o lenguas, en el caso de que sean bilingües, para su relación con la Administración del Estado.

En las relaciones entre administraciones municipales o supramunicipales no estatales, la lengua será la de cada una de las administraciones. En los casos en los que esta lengua no sea la misma, la Administración solicitante deberá proveer de las oportunas traducciones a la Administración solicitada, y esta podrá responder en la lengua del solicitante o en la suya propia.

En las relaciones entre autoridades superiores y autoridades subordinadas, la relación se realizará en la lengua de la autoridad inferior.

Para finalizar con este complejo capítulo, mencionaremos las disposiciones referentes a la Administración de Justicia. El principio general establece que las actuaciones orales ante los tribunales se realizarán en la len-

gua de elección del ciudadano. No obstante, la intermediación no está siempre garantizada disponiendo que «la traducción simultánea será utilizada cuando sea necesario».

En cuanto a los funcionarios de la Administración de Justicia «los agentes y los oficiales de la Administración de Justicia, así como los fiscales, utilizarán la lengua del acusado en la tramitación del expediente».

En las relaciones documentales la situación es diferente. El principio general establece que los juzgados y tribunales redactarán sus documentos en la lengua del distrito sobre el que extiendan su competencia. No obstante, en los distritos bilingües los juzgados y tribunales podrán, contrariamente al principio general de bilingüismo, utilizar una sola lengua. La lengua en cuestión será, en primer lugar, la lengua que de común acuerdo determinen las partes y, si no hay acuerdo respecto a la misma, se seguirá el siguiente criterio:

- a) En procedimientos penales, la lengua del acusado.
- b) En procedimientos no penales y en procedimientos penales con más de un acusado que utiliza diferentes lenguas, la lengua de la mayoría de la población del distrito sobre el cual extienda su competencia el juzgado o tribunal correspondiente.

Título III. Lengua interna de la Administración o lengua de trabajo

La Ley dedica seis artículos a establecer cuál es la lengua de trabajo de las diferentes administraciones aclarando en el primero de ellos que «[...] cuando esta Ley se refiere a lengua interna de la Administración se está refiriendo a la lengua utilizada en las actas, documentos internos que no van a ser transmitidos al público, correspondencia entre las autoridades, diarios oficiales y todo tipo de documentos utilizados en las relaciones internas de la Administración».

El principio general establece que la lengua interna de la Administración será la lengua del distrito, en los distritos unilingües.

En los distritos bilingües, la Administración podrá utilizar la lengua de la mayoría del distrito en sus asuntos internos. No obstante, si la resolución afecta a un ciudadano perteneciente a la minoría lingüística, al cual le asiste el derecho de recibir las comunicaciones en su propia lengua, la Administración deberá utilizar en su tramitación interna la lengua de la minoría, salvo que «[...] razones especiales [...]» aconsejen el uso de la lengua de la mayoría.

La Ley no aclara cuáles pueden ser esas razones especiales, pero establece que si finalmente la Administración de un distrito bilingüe ha optado por utilizar como lengua de procedimiento la lengua de la mayoría, el ciudadano afectado podrá solicitar «[...] a cargo de la Administración [...]» traducciones válidas de todos los documentos relevantes para la resolución.

Respecto a las autoridades cuyas actividades afectan sólo a un grupo lingüístico —como los órganos administrativos culturales, de folklore, instituciones educativas unilingües, etc.—, podrán utilizar la lengua del grupo lingüístico al que se refieren en sus asuntos internos, tanto si están localizadas en distritos bilingües como si lo están en distritos unilingües de la otra lengua.

Finalmente, la Ley se refiere a la forma de armonizar los debates y reuniones en el seno de órganos colegiados de distritos bilingües. Los miembros de los órganos colegiados que ejerzan competencia sobre distritos administrativos bilingües tienen derecho a utilizar la lengua que estimen apropiada, sea sueco o sea finés.

Cuando las discusiones o las decisiones en el seno de un órgano colegiado tengan lugar en una lengua de difícil comprensión para algún miembro de dicho órgano, se le facilitará una breve interpretación si así lo solicita.

Título IV. Disposiciones varias

El último título de esta Ley contiene varias disposiciones específicas relativas al régimen lingüístico en ámbitos no regulados por los artículos anteriores, como son la Iglesia, la Universidad, el Ejército, los ferrocarriles del Estado, los consulados y embajadas en el extranjero y los proyectos y proposiciones de ley. La mayoría de las disposiciones son cláusulas que exceptúan una determinada institución o ámbito del régimen general y establecen la obligación de regular esos ámbitos en disposiciones especiales.

Respecto a la Iglesia, la Ley establece que el régimen aplicable a la Administración del Estado será de aplicación «[...] a los capítulos catedralicios, oficinas vicariales y demás autoridades de la Iglesia Evangélica Luterana».

Del mismo modo, las provisiones relativas a los distritos administrativos y a las autoridades administrativas municipales y supramunicipales no estatales serán de aplicación «[...] a las parroquias de la Iglesia Evangélica Luterana».

La Ley realiza, por tanto, una suerte de equiparación entre el régimen lingüístico de la Administración y el de la Iglesia Evangélica Luterana, aplicando a las autoridades superiores de la Iglesia las disposiciones relativas a la Administración central del Estado, y a las parroquias el mismo régimen que el del distrito administrativo en el que están situadas.

Dos son las excepciones que recoge este artículo dedicado a la Iglesia; por un lado, exceptúa del régimen general a aquellas parroquias que aun estando situadas en distritos administrativos bilingües estén tradicionalmente formadas «[...] sobre la base lingüística [...]», en cuyo caso podrán permanecer unilingües.

La segunda excepción se refiere a la otra iglesia mayoritaria en Finlandia, la Iglesia Ortodoxa Griega, cuyo régimen lingüístico deberá ser regulado en un decreto aparte «[...] en el plazo mas breve posible».

Refiriéndose a la Universidad y a instituciones de educación superior, la Ley remite a «[...] ulterior regulación [...]» el régimen jurídico-lingüístico de las mismas.¹²

La Ley dedica un artículo al Ejército, en virtud del cual «la lengua de las órdenes en las fuerzas armadas será el finés». Sin embargo, establece un régimen distinto para las labores o cometidos ordinarios del ejército, régimen que varía dependiendo de las unidades concretas del Ejército.

Si las unidades han sido formadas atendiendo a la lengua materna de los soldados, entonces podrán ser unilingües, y si las unidades han sido formadas sin prestar atención a la lengua materna de los soldados serán bilingües, sin olvidar que «la lengua de las órdenes» será siempre el finés.

Sobre el Ferrocarril del Estado, la Ley establece un régimen lingüístico especial. Las estaciones son consideradas unilingües o bilingües atendiendo a los municipios más cercanos a cada una de ellas. Así, las estaciones serán unilingües «[...] si los municipios que rodean a las mismas son unilingües [...]» y serán bilingües «[...] si los municipios que rodean a las mismas son bilingües o unilingües de diferentes lenguas».

Respecto a las proposiciones de Ley y a los informes preparados y publicados por los ministerios, los comités de Estado, las comisiones y demás cuerpos de la Administración central del Estado, serán publicados siem-

12. La enseñanza universitaria en lengua sueca ha sido objeto de múltiples decretos, como consecuencia de los cuales tenemos en Finlandia una universidad bilingüe —Universidad de Helsinki— y una universidad monolingüe suecófona —Åbo Akademi, Turku—. Vid. más detalles en ΜΥΝΤΤΙ, Kristian, «The Protection of Persons Belonging to National Minorities in Finland» (*Publication of the Advisory Board for International Human Rights Affairs*, núm. 1), Turku, 1991.

pre en finés y «[...] atendiendo a la importancia de la materia para la población suecófona, y previa decisión del ministro competente por razón de la materia, se publicarán en parte, como sinopsis o enteramente también en sueco».

Finalmente, las misiones en el extranjero, las embajadas y los consulados están sometidos al mismo régimen que los distritos administrativos bilingües, siéndoles de aplicación toda la normativa referida a los mismos.

c) *Decree on Implementation of the Language Act, 1922/311, de 29 de diciembre*

El Decreto sobre aplicación de la *Language Act*, aprobado seis meses después de la Ley, realiza a lo largo de 14 artículos una detallada regulación y puesta en marcha del Servicio de Traducción del Consejo de Estado —ocupándose de concretar el valor de las diferentes traducciones, los órganos competentes para producir traducciones válidas, la necesidad o no de la traducción simultánea en diferentes situaciones, etc.— así como una aclaración de determinados artículos de la Ley que por su generalidad parecían necesitados de concreción.

Respecto al Servicio de Traducción, éste se compondrá de traductores competentes en ambas lenguas y «[...] en materias legales», siendo este precepto posteriormente completado por el Decreto regulador del acceso al Servicio de Traducción del Consejo de Estado, que exige a los candidatos la superación de una prueba de conocimiento suficiente del derecho.

Las únicas traducciones que tienen validez legal son aquellas que vienen firmadas por el Servicio de Traducción del Consejo de Estado o por un oficial avalado y autorizado para realizar traducciones por el Ministerio de Justicia.

Tanto el funcionario del Servicio de Traducción como el oficial concreto avalado por el Ministerio de Justicia que hayan firmado la traducción «[...] son responsables de los errores de la traducción y están obligados a pagar los perjuicios causados por dichos errores».

Respecto a las disposiciones aclaratorias de la *Language Act* que el Decreto contiene, destacaremos el último artículo del Decreto, dedicado a las fuerzas armadas e introducido tras la reforma de 1935, que trata de aclarar la no demasiado clara regulación que sobre las unidades unilingües y bilingües del ejército realiza la *Language Act*.

En virtud de esta disposición aclaratoria, «cuando la *Language Act* habla de unidades se está refiriendo a batallones»; por tanto, los batallones

del Ejército finlandés serán unilingües «si están compuestos de reclutas de una misma lengua materna o el número de aquellos que tienen otra lengua materna es inferior al 10 %, y serán bilingües siempre que el número de reclutas con otra lengua materna exceda del 10 %».

No obstante, como esta disposición aclaratoria se encarga de subrayar, «la lengua de las órdenes es siempre el finés».

d) *Act Concerning Civil Servants Language Proficiency, 1922*

Esta Ley, reguladora de la capacidad lingüística exigida a los funcionarios públicos, es el tercer lado del triángulo normativo que regula el régimen lingüístico del sueco y el finés en Finlandia.

De acuerdo con esta Ley, los funcionarios públicos están divididos en dos grupos: uno para el cual se requieren estudios universitarios y otro para el cual no son necesarios los estudios universitarios.

Los funcionarios agrupados en el primer grupo, aquellos que ostentan las más altas posiciones en la Administración, deben certificar un «dominio completo» (*complet command*) de la lengua mayoritaria en el distrito administrativo en que prestan servicio.

Si la Administración en la que prestan servicio es la Administración central, deberán acreditar un dominio completo del finés.

El dominio completo o *complet command* al que se refiere la Ley consiste en que el funcionario en cuestión conozca la lengua profundamente, tanto en general como en su labor profesional concreta, sin necesidad de acudir a un diccionario o a un libro de gramática.

El dominio completo se certifica bien acreditando haber realizado los estudios exigidos para acceder al puesto concreto en la lengua exigida, o bien superando un test específico —*National Language Test*— ante un tribunal especial avalado por el Gobierno.

Respecto a la otra lengua, en el caso de los funcionarios de distritos administrativos bilingües y de la Administración central estos deberán acreditar «el nivel suficiente para utilizarla a nivel oral y escrito».

Si el distrito administrativo es unilingüe, el funcionario deberá ser capaz de entender la otra lengua. La excepción en este grupo primero de funcionarios —los que poseen estudios universitarios o de alto grado— la establecen los jueces que, además de los requisitos arriba indicados para el común de los funcionarios de su grupo, deberán ser capaces de hablar la lengua de la minoría en los distritos administrativos unilingües.

A los funcionarios del grupo segundo, funcionarios de menor grado, se

les reducen las exigencias lingüísticas de forma proporcional a la importancia o categoría de la plaza que ocupan.

Vemos en esta Ley que los funcionarios más importantes o que ocupan más altas posiciones están obligados a conocer ambas lenguas a nivel escrito y oral, y una de ellas, la mayoritaria en su distrito, con un dominio completo, mientras que el conocimiento de las lenguas se ve paulatinamente reducido a medida que descendemos en la escala funcional.

Aunque es bastante común que los funcionarios del segundo grupo que prestan sus servicios en administraciones monolingües no necesiten conocimiento lingüístico alguno de la otra lengua para acceder a la función pública «[...] la capacitación lingüística de estos funcionarios en la otra lengua está siendo potenciada cada vez más por medio de considerarla como mérito preferente en los concursos de ascenso y, en algún caso, incluso se aumenta el salario a quienes demuestren una capacitación lingüística suficiente».¹³

IV. ALGUNAS ESPECIFICIDADES DE LAS ISLAS ÅLAND

Antes de terminar el repaso a la ordenación jurídica del bilingüismo en Finlandia, y antes de pasar a analizar brevemente la situación actual del pueblo sami, vamos a detenernos a apuntar las notas a nuestro juicio más importantes del especial régimen jurídico-lingüístico de las islas Åland, no sin antes advertir que la autonomía de las islas Åland representa un interesantísimo caso de introducción de un elemento federal en el seno de un estado unitario, digno de un detallado análisis desde un punto de vista constitucional, que desde mi modesto conocimiento me limito a exponer.

Una pequeña parte de la minoría lingüística suecófona de Finlandia —alrededor de 25.000 personas— vive en la provincia de las islas Åland, un archipiélago en el mar Báltico situado entre los territorios de Suecia y Finlandia.

La inmensa mayoría de la población de la provincia —un 93/95 %— es suecófona y la autonomía que ostentan estas islas es consecuencia de la reivindicación lingüística de los habitantes de estas islas.

La autonomía de las islas Åland nació entre los años 1920 y 1922 como consecuencia de dos tendencias que empujaban en una misma dirección. Por un lado nos encontramos con la reivindicación de la minoría suecófona que en todo el territorio de Finlandia pedía unas garantías constitucio-

13. WIDEN, Torsten, *Bilingual Administration: The Finnish Example*, Herri-Administrazioen Hizkuntz Plangintza, IVAP-HAEE, Oñati, 1988.

nales para sus derechos lingüísticos. Por otro, la presión internacional, dada la estratégica posición geográfica de las islas.

Ambas tendencias empujaron en una misma dirección, la de la autonomía de las islas Åland.

La población de las islas Åland se encontraba, en el período de la redacción de la *Constitutional Act* (1919) en una situación especial. No sólo el 95% de los 28.000 habitantes eran suecófonos, sino que como archipiélago se encontraban geográficamente separados del territorio finlandés y constituían, gracias a su posición estratégica crucial, el objeto de intereses y disputas políticas de todos los estados costeros del mar Báltico.

A finales de la Primera Guerra Mundial, un movimiento separatista surge en las islas Åland cuyo objetivo era la anexión de las islas a Suecia. Este movimiento tuvo un extraordinario apoyo en 1918, año durante el cual las islas fueron ocupadas por el ejército alemán durante varios meses y fue Suecia la que envió un destacamento militar con el ánimo de liberarlas.

En 1920 el Parlamento finlandés adoptó la *Åland Autonomy Act*, que era un marco legislativo general para la protección de los intereses de los suecófonos de las islas Åland. La legislación específica para la protección de los derechos lingüísticos de los habitantes de las islas es anterior a la legislación lingüística general de Finlandia dado que la *Autonomy Act* de las islas estaba principalmente orientada a suprimir los clamores separatistas que por aquel entonces crecían.

La *Autonomy Act* creó las instituciones de la autonomía y estableció los poderes de las mismas, que se corresponden aproximadamente con los actuales.

Sin embargo, el acuerdo no satisfizo a los separatistas, que optaron por no utilizar la recientemente creada maquinaria autonómica, dirigiendo al Gobierno sueco una petición para que apoyara su reivindicación y presionara al Gobierno finlandés en favor de un referéndum en las islas.

La tensión entre Suecia y Finlandia creció hasta que a finales de 1920 el Gobierno sueco dirigió una solicitud a la Liga de Naciones pidiéndole una decisión definitiva sobre la soberanía de las islas Åland.

El Gobierno de Finlandia se declaró dispuesto a aceptar la decisión del Consejo de la Liga de Naciones y así fue como en 1921 la Liga de Naciones declaró que el archipiélago estaba bajo la soberanía finlandesa, añadiendo, sin embargo, que la autonomía debía ser garantizada y ampliada respecto a la *Autonomy Act* de 1920.¹⁴

14. El texto original de la Sociedad de Naciones decía lo siguiente: «*Les garanties nouvelles à insérer dans la Loi d'autonomie devront avoir notamment pour objet de conserver la*

Los dos gobiernos alcanzaron muy pronto un acuerdo sobre cuáles debían ser las bases de la nueva autonomía de las islas, y así fue como la autonomía de las islas Åland se desarrolló en el período 1920-1922.

Históricamente, la autonomía de las islas Åland constituía un acuerdo parcial de las garantías lingüísticas otorgadas a los suecófonos de Finlandia, pero con el tiempo se convirtieron en algo mucho más amplio y desarrollado que la mera protección de una minoría lingüística. En el específico ámbito lingüístico, que es el que va a ser objeto de nuestra especial atención, los derechos de los suecófonos y la protección de la lengua sueca que proporciona el sistema autonómico es, hoy por hoy, mucho más amplio que el que el sistema general otorga en el resto del país.

Buena prueba de ello es que la población suecófona de las islas Åland, como veremos, tiene garantizados sus derechos lingüísticos de forma absoluta y al abrigo de los efectos que, en el resto del país, pueden producir las reducciones y movimientos de población.¹⁵

La autonomía de las islas Åland se desarrolló a partir de los años 1920-1922, período en el que se establecieron las ideas principales del sistema que aún hoy se mantienen, aunque la autonomía se haya visto sensiblemente reforzada. La última versión de la *Autonomy Act* fue aprobada en 1991.¹⁶

El Parlamento finlandés adoptó la *Åland Autonomy Act* en 1920, utilizando para ello el procedimiento prescrito en la Constitución para las enmiendas constitucionales. Esta Ley —equiparable a las leyes orgánicas que aprueban los estatutos de autonomía en el Estado español— limita los poderes constitucionales de las instituciones del Gobierno de Finlandia sobre determinadas materias, traspasando dichos poderes a las instituciones propias de las islas Åland que la propia Ley se encarga de establecer.

Las estipulaciones relativas a esta distribución de poderes se realizan por medio del principio de enumeración: la Ley enumera en primer lugar

langue suédois dans les écoles, de maintenir les propriétés foncières entre les mains des habitants; de fixer des limites raisonnables à l'acquisition du droit de vote par les immigrants et d'assurer la nomination d'un gouverneur jouissant de la confiance de la population», extraído de JYRÄNKI, Antero, *Autonomy of the Åland Islands*, Kirsi Pohjolainen, Helsinki, 1995.

15. Como Karmela LIEBKIND, Roger BROO y Fjalar FINNÄS denuncian en *The Swedish-Speaking Minority in Finland: A Case Study*, Finnish National Commission for Unesco, Helsinki, 1995: «[...] One consequence of the stringent official definition of language boundaries is that the minority is able to present precise demands for Swedish service and documents in the bilingual municipalities. Another consequence is that all, almost the smallest population changes within the minority are very visible in terms of linguistic rights.»

16. El nombre auténtico de la Ley es *Suomen Säädoskokoelma 1144/91*.

las materias sobre las cuales tiene competencia legislativa la asamblea autonómica y, después, las materias sobre las cuales tiene competencia legislativa el Estado.

El método, sin embargo, plantea algún problema dado que ambas listas terminan con la cláusula de cierre «[...] y otras materias que se crea deben estar dentro del ámbito competencial de las islas/del Estado, de acuerdo con los principios que subyacen en esta Ley».

Cabe destacar, a modo de ejemplo, las siguientes materias sobre las que las islas tienen competencia legislativa: Administración municipal, obras públicas, ordenación del territorio, expropiación, adjudicación de la propiedad de la tierra, vivienda, protección de la naturaleza y medio ambiente, aguas, sanidad, bienestar social, educación, cultura, agricultura, ganadería, bosques, caza y pesca, prospecciones y explotaciones mineras, servicio postal, radio y televisión, televisión por cable, canales y puertos, tráfico rodado, tráfico marítimo, promoción del empleo y comercio (este último siempre que intervengan sólo personas domiciliadas en las islas).

La legislación sobre estas materias es adoptada por la Asamblea Legislativa Provincial cuyos miembros son elegidos por sufragio universal directo y secreto de los domiciliados en la isla. Sólo las personas domiciliadas en las islas pueden participar en las elecciones para la Asamblea Legislativa y en las elecciones municipales y ahí está el quid de la cuestión lingüística, en la adquisición del derecho de domicilio.

Si un ciudadano finlandés emigra desde el territorio peninsular a las islas Åland, el Gobierno provincial debe concederle el derecho de domicilio «[...] siempre y cuando el emigrante sea residente habitual de la isla durante cinco años, sin interrupción, y sea declarado suficientemente competente en la lengua sueca, y salvo razones persuasivas para su no concesión».

Observemos la gran importancia de obtener el derecho de domicilio, sin el cual no podremos disfrutar de derechos civiles tan básicos como el derecho de sufragio o el derecho a adquirir en propiedad o en usufructo bienes inmobiliarios. Incluso el derecho a ejercer una profesión en las islas está limitado para los emigrantes hasta la obtención del derecho de domicilio, y la obtención de este derecho está supeditado a la obtención de un nivel suficiente de conocimiento del sueco.

Por otra parte, está categóricamente establecido en la *Autonomy Act* que la única lengua de educación en las escuelas públicas será el sueco.¹⁷

17. Hasta 1991 la estipulación relativa al sueco como única lengua de enseñanza era incondicional. No obstante, durante las negociaciones de la nueva *Autonomy Act* de 1991 en el Parlamento finlandés algunos parlamentarios mostraron sus dudas sobre la posibilidad de que

El principio de bilingüismo nacional no se aplica en las islas Åland, siendo el sueco la única lengua oficial de las islas y, como consecuencia, la única utilizada por las autoridades en sus relaciones con los administrados.

Es asimismo la única lengua que los administrados pueden utilizar en sus relaciones con la Administración provincial, aunque pueden hacer uso del finés en sus relaciones con los órganos de la Administración central en las islas, que «[...] en la medida de lo posible tratarán de responderle en la misma lengua».

Ciertamente, los derechos, o mejor la ausencia de derechos, de la minoría finesófona en las islas ha dado lugar a ciertos problemas, y mucho nos tememos que dé lugar a más, habida cuenta de la difícil armonización entre las limitaciones que la legislación de las islas impone a los derechos de propiedad o de libre prestación de servicios con la normativa comunitaria.

La adquisición del derecho de domicilio como requisito indispensable para ejercer derechos básicos —educación, propiedad— y la supeditación de tal derecho a la superación de un examen de sueco provocó serias dudas sobre la posible violación que ello suponía de las obligaciones internacionales adquiridas por Finlandia como firmante de convenios internacionales de salvaguarda de derechos humanos. No obstante, la decisión final sobre tal posible violación y la virtual reforma de la *Autonomy Act* que ello exigiría sigue siendo una incógnita por el momento.

V. ESTATUS JURÍDICO-LINGÜÍSTICO DEL PUEBLO SAMI

a) *El pueblo sami en Finlandia: territorio y población*

El área actualmente habitada por el pueblo sami, la patria sami, se extiende desde la península de Kola a Escandinavia central, incluyendo los territorios de Murmansk y Lovozero en Rusia, Utsjoki, Inari, Enontekio y la parte norte de Sondakyla en Finlandia, Inland y la parte norte de la provincia de Kopparberg en Suecia y la parte sur de la provincia de Sortrondelag en Noruega.

ese monopolio del sueco en el sistema educativo violara derechos humanos contenidos en convenios ratificados por Finlandia. Como consecuencia de esta denuncia la Asamblea Legislativa de las islas Åland aceptó una reserva a la *Autonomy Act* en virtud de la cual «la Asamblea Legislativa podrá permitir excepciones al sistema educativo general». Vid. al respecto HANNIKAINEN, LAURI, «Cultural, Linguistic and Educational Rights in the Åland Islands». *Publications of the Advisory Board for International Human Rights Affairs*, núm. 5, Helsinki, 1993.

En Finlandia, la «Patria de los sami», como la definen los decretos del Parlamento sami de 1973 y 1990, se compone de los cuatro municipios más al norte de Finlandia: Utsjoki, Inari, Enontekio y los pastos de renos de Sondakyla.¹⁸

El número de samis en toda Escandinavia y en Rusia se calcula que oscila entre 50.000 y 100.000, aunque el Parlamento sami tiene reconocidos en sus no demasiado exactos estudios a 6.400 samis en Finlandia, entre 15.000 y 20.000 en Suecia, entre 20.000 y 25.000 en Noruega y alrededor de 2.000 samis en Rusia.¹⁹ De ellos, aproximadamente una tercera parte del total habla la lengua sami.

La inseguridad e inexactitud de los datos proviene del sistema de definición de la propia identidad sami, que no es igual en todo el territorio ocupado por este pueblo. En algunas estadísticas se define al sami como aquel que habla la lengua; en otras, sami es aquel que tiene algún antepasado sami y en otras sami es todo aquel que, sintiéndose como tal, se gana la vida en una ocupación tradicionalmente sami como la cría de renos.

El pueblo sami es considerado como la población autóctona del área nórdica, mayoritariamente ganadera, que fue empujada cada vez más al norte por campesinos que invadieron su tierra.

La discusión sobre el origen del pueblo sami, su inmemorial presencia en el área nórdica, las características básicas definidoras de su población y el carácter originario o adquirido de su lengua fino-úgrica es tan vieja como inconclusa, aunque últimamente se vaya tendiendo hacia una uniformización —que resulte operativa de cara al futuro más que fiel con la historia— de la definición del pueblo sami en Noruega, Suecia y Finlandia.

Los intentos de unificación del criterio definidor del pueblo sami comenzaron en la Conferencia sami de Gallivare en 1971. Posteriormente, en la Conferencia de Tromsö de 1980 hubo un intento de definición de la etnicidad de los sami subrayando la importancia de la lengua y de la identidad de grupo de los sami como rasgos definidores.²⁰

18. Los decretos de 1973 y 1990 definen lo que consideran la patria de los sami como primera medida para establecer cuál va a ser en adelante el campo de aplicación de los decretos del Parlamento sami. Los decretos y la información sobre ellos ha sido extraída del texto de Irja SEURUJÄRVI-KARI y otros, «Sami people in Finland», *Finnish National Commission for Unesco*, núm. 66, Helsinki, 1995, pág. 101 a 109.

19. Estos datos han sido extraídos del último estudio del Parlamento sami de 1992 publicado en la obra conjunta *Cultural Minorities in Finland*, Juha PENTIKÄINEN y Martja HILTUNEN, Helsinki, 1995, pág. 101 a 105.

20. El pueblo sami es miembro de la World Council of Indigenous Peoples (WCIP). Este órgano celebra conferencias, la primera de las cuales tuvo lugar en Kiruna (Suecia) en

No obstante, la situación es muy complicada a raíz de la dispersión del pueblo sami en cuatro estados diferentes.

El último decreto del Parlamento sami²¹ establece que se considera sami a «[...] aquella persona que se considere a sí misma como sami, a condición de que él mismo o al menos uno de sus ascendientes en primer o segundo grado haya estudiado la lengua sami como su primera lengua». Esta última definición es la que hoy se utiliza para elaborar las estadísticas y para otorgar los exclusivos derechos de que gozan los sami, entre otros: la cría y venta del reno (300 por cada sami mayor de edad), determinados derechos de caza y pesca en los territorios del norte, la libre circulación sin necesidad de pasaporte a través del territorio sami de los cuatro estados y el derecho de sufragio para el Parlamento sami.

Respecto a la cultura sami, ésta ha recibido influencias de muy diversas fuentes, por lo que la variación cultural y lingüística es amplísima de un territorio a otro. Aunque la clasificación de los diferentes grupos que conforman el pueblo sami es también objeto de debate (oscila entre cuatro y diez), tradicionalmente se ha dividido al pueblo sami en siete grupos lingüísticos: South-sami, Lule-sami, North-sami, Inari-sami, Skolt-sami, Kildin-sami y Ter-sami.

De estos siete grupos lingüísticos, algunos de los cuales no llegan a entenderse entre sí, tres son los que ocupan el territorio de Finlandia, los Skolt-sami (alrededor de 400), los Inari-sami (alrededor de 600) y los North-sami (alrededor de 1.800).²²

b) *Posición legal del pueblo sami en Finlandia*

A pesar de que los sami son el único «pueblo indígena» reconocido de Escandinavia, ellos son asimismo una minoría lingüística, cultural y étnica con diferente estatus en los tres estados nórdicos y en Rusia.

Noruega es el único de los tres estados nórdicos que reconoce y prote-

1977. Desde entonces se han celebrado seis conferencias, la última de las cuales tuvo lugar en Guatemala en 1993, como colofón al Año internacional de los pueblos indígenas declarada por la ONU en la Resolución 45/164 de la Asamblea General.

21. Decreto del Parlamento sami de 16 de abril de 1990, extraído del texto de Irja SEURJÄRVI-KARI y otros, «Sami people in Finland», *Finnish National Commission for Unesco*, núm. 66, Helsinki, 1995, pág. 105.

22. Téngase en cuenta que la mayoría de los sami de Finlandia no habla su propia lengua, por eso la suma de los sami de cada uno de los grupos lingüísticos no alcanza el número estimado de 6.400 samis.

ge a los sami en la Constitución —artículo 110.A de la Constitución de 1988— obligando a las autoridades estatales «[...] a tomar medidas que permitan el desarrollo y continuidad de la lengua, cultura y vida social del pueblo sami».

En Finlandia los sami están reconocidos en la *Parliamentary Act* —artículo 52.A— «como grupo separado cuyos intereses específicos deberán ser escuchados por los comités parlamentarios».²³

Un informe elaborado por el Comité Constitucional en 1992 proponía el reconocimiento constitucional del estatus especial del pueblo sami como pueblo indígena. Posteriormente, una enmienda constitucional aprobada por el Parlamento el 16 de junio de 1995 proponía la inclusión de un nuevo artículo 51.a en la Constitución que sirviera de base para la autonomía cultural del pueblo sami. La enmienda constitucional preveía también la aprobación por el Parlamento de una ley que estableciera la forma de esa autonomía cultural, la oficialización del existente Parlamento sami y la concesión de recursos financieros que, gestionados por el Parlamento sami, se dedicaran a asuntos culturales samis. Asimismo, la enmienda preveía otorgar al Parlamento sami el derecho de presentar proposiciones de ley al Parlamento o al Gobierno del Estado y la obligatoriedad del legislativo estatal de consultar con el Parlamento sami todo tipo de iniciativa relativa a los samis.

No obstante, la enmienda constitucional no ha dado hasta la fecha los frutos esperados, por lo que la ley relativa a la autonomía cultural del pueblo sami no ha visto la luz.

En consecuencia, y lejos de recibir la tan esperada oficialización y la no menos esperada partida presupuestaria, el Parlamento sami sigue siendo un órgano puramente consultivo y sus recursos económicos están muy lejos de ser los suficientes como para gestionar los asuntos culturales y educacionales samis, que siguen siendo gestionados desde el Gobierno del Estado.

La posición de la lengua sami en el sistema educativo y en la Administración ha sido muy pobre hasta la década de los noventa, no recibiendo reconocimiento oficial alguno hasta 1991, año en que se introdujo una enmienda relativa al sami en la *Language Act*.

La lengua sami obtuvo, como consecuencia de esta enmienda a la *Language Act* —enmienda 1991/517 de 8 de marzo—, un reconocimiento de semioficialidad.

En virtud de la misma:

23. Esta cláusula es de especial importancia habida cuenta de que no hay parlamentarios samis en el Parlamento del Estado, a causa del bajo número de samis en Finlandia.

«Art. 1. Deberán adoptarse disposiciones especiales relativas al uso del sami ante las autoridades.»

La *Language Act* no otorga, sin embargo, el mismo tratamiento a esta lengua que al finés o al sueco. Se limita a disponer que el uso del sami en el ámbito oficial deberá ser objeto de una legislación especial, sustrayéndola así del tratamiento de cooficialidad del que gozan las otras dos lenguas.

Las disposiciones especiales a que la *Language Act* hace referencia fueron adoptadas en 1991, aunque no entraron en vigor hasta 1992.

Los tres hitos legislativos fundamentales que marcaron el inicio de una etapa de progreso en los asuntos referidos a la lengua sami son la *Sami Language Act 516/91* (*Kielilaki*) y las dos normas de desarrollo, los decretos 1201/91 y 1202/91 (*Kielasetus*).

La *Sami Language Act* fue elaborada por el Parlamento sami, en colaboración con el Ministerio de Justicia, y su principal objetivo es el de «preservar la cultura sami como una entidad viva y dotarla de un estatus más acorde al del resto de las lenguas».

La Ley se aplica, sobre todo, en las administraciones locales cuyo ámbito de actuación incluya, en parte o en su totalidad, territorios de la patria sami, además de otros servicios gubernamentales esenciales.

No obstante, el uso oficial del sami está reducido al «papel», ya que la Ley no obliga a los funcionarios de estas administraciones a conocer la lengua sami. Los derechos lingüísticos que la propia Ley reconoce son protegidos por medio de las traducciones, es decir, todo aquel que quiera relacionarse en sami con las autoridades deberá dirigir su petición por escrito al *Sami Translation Office*, oficina establecida por la propia Ley.

Hasta el momento, sólo el municipio de Utsjoky tiene el privilegio de contar entre su personal con un traductor de sami; el resto de las traducciones son realizadas por la oficina central o por el Parlamento sami, con la consiguiente lentitud y carestía del procedimiento.

Los avances de la Ley pueden observarse en los edificios públicos y en las señales de tráfico, que están ahora en sami y en finés. Algunos anuncios oficiales de la Administración central y de los municipios están siendo publicados en ambas lenguas.

No obstante, y a pesar del perceptible cambio en la actitud de la Administración y, en consecuencia, de la población, la influencia de la legislación llega demasiado tarde para varias generaciones de samis que han perdido su lengua materna en espera de un reconocimiento oficial que llega con muchos años de retraso.

La demanda de servicios oficiales en sami ha sido, durante años, muy pobre dado que la mayoría de los adultos jamás habían sido instruidos en la lectura y en la escritura de su propia lengua.

No obstante, el movimiento en favor del mantenimiento de la lengua y el incipiente reconocimiento de un cierto estatus han activado enormemente esa demanda de servicios, que se ha trasladado a la demanda de la introducción del sami en el sistema educativo.

A partir de la entrada en vigor de la *Sami Language Act*, el interés por el estudio del sami ha aumentado espectacularmente. En el año académico inmediatamente posterior a la aprobación de la Ley 1992/1993 se estableció la enseñanza primaria y secundaria en sami en 30 escuelas; 550 alumnos tomaban parte en las clases de o en sami. El número de matriculados en escuelas de sami se había multiplicado por cinco.

La escuela superior de Inari estableció ese mismo año varios cursos para la alfabetización de adultos y de funcionarios de la Administración y en todo el territorio sami dos terceras partes de los cursos se empezaron a impartir en sami.

La lengua sami puede estudiarse hoy como primera lengua extranjera o como asignatura extra voluntaria en todos los niveles educativos y la enseñanza en sami está garantizada en primaria y secundaria.

No obstante, la introducción del sami en el sistema educativo se encuentra con la pesada carga de su no estandarización y con el reducido número de profesores cualificados de sami.

El espectacular aumento del interés por la lengua sami no debe, sin embargo, hacernos olvidar las deficiencias legislativas que todavía mantienen a esta lengua en un segundo plano. La reivindicación del Parlamento sami sigue siendo la equiparación constitucional de su lengua con el sueco y el finés.²⁴

El informe de este Parlamento, titulado *Sami political manifesto*, demandaba del Gobierno del Estado que «[...] de acuerdo con los compromisos internacionales y con la creciente opinión internacional sobre estos temas, nuestro estatus como pueblo indígena debe ser reforzado y avanzar por medio de medidas legislativas especiales que inviertan la tendencia de los últimos años impulsando la discriminación positiva».

La posición y el estatus de la lengua sami se están viendo reforzados en los tres estados del territorio nórdico aunque todavía parecen bastante ale-

24. Los textos del *Sami political manifesto* y otros relativos a los pueblos del World Council of Indigenous People pueden encontrarse en el texto de DURNING, A. T., «Supporting indigenous peoples», en *State of the World 1993*.

jados de los cánones de protección de las lenguas regionales o minoritarias que marcan la pauta en otros estados europeos.

VI. A MODO DE CONCLUSIÓN: FINLANDIA Y LA CARTA EUROPEA DE LAS LENGUAS REGIONALES O MINORITARIAS

Muchos estados europeos tienen en sus territorios grupos regionales autóctonos que hablan una lengua diferente a la de la mayoría de la población del Estado.²⁵

La situación demográfica de estas lenguas regionales o minoritarias varía enormemente, desde varios miles de hablantes —caso del córnico en Cornualles (Reino Unido)— a varios millones —caso del catalán en Catalunya (España)— así como la situación jurídica y la práctica de los estados hacia sus lenguas regionales o minoritarias.

Desde 1957 varios órganos del Consejo de Europa han venido expresando su inquietud acerca de la situación de las lenguas regionales o minoritarias. A principios de los ochenta, la Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales de Europa (CPPLRE) comenzó a trabajar en una Carta europea de las lenguas regionales o minoritarias. El borrador inicial de la Carta se elaboró con la asistencia de un grupo de expertos y, durante la preparación del texto, se requirió la colaboración de personas representantes de 40 lenguas.

El trabajo de la CPPLRE fue puesto en manos de un comité de expertos en lenguas regionales y minoritarias *ad hoc*, y finalmente la Carta europea de lenguas regionales y minoritarias fue abierta para su firma en Estrasburgo el 5 de noviembre de 1992.

La Carta puede considerarse «el primer instrumento con validez internacional que contiene previsiones para la protección positiva de las lenguas regionales y minoritarias».²⁶ La Carta está diseñada para proteger y promover las lenguas regionales y minoritarias como un aspecto amenazado de la herencia cultural europea. El objetivo es el de asegurar, tanto como razonablemente se pueda, el uso y mantenimiento de las lenguas regionales y minoritarias en la educación y en los medios de comunicación, y permitir

25. Este es el caso de 50 millones de habitantes de la Unión Europea de acuerdo con los datos extraídos de *Living Languages*, núm. 2, The European Bureau For Lesser Used Languages Publication. Bruselas, 1994, pág. 43.

26. YLI-VAKKURI, Laura, y otros, «Finnish emigration and immigration», *Publications of the Finnish National Commission for Unesco*, núm. 66, Helsinki, 1995, pág. 220.

su uso en los ámbitos judicial y administrativo, en la vida económica y social y en las actividades culturales.

Finlandia firmó la Carta en noviembre de 1992, junto con otros 11 estados miembros del Consejo de Europa. Enseguida se inició en Finlandia un estudio preliminar sobre las posibilidades de ratificación de la Carta. El resultado de este estudio preliminar reflejaba la ausencia de obstáculos en el Estado para ratificar la Carta y se decidió que debía ser ratificada en un breve periodo de tiempo, tras un estudio más profundo de la misma.

Habida cuenta de la activa participación de Finlandia en el proceso de elaboración, la necesidad de un segundo estudio en profundidad de las disposiciones de la Carta fue relativizada, frente a la creencia de los efectos benéficos que una pronta ratificación reportaría.

Durante el proceso preparatorio de la ratificación, los ministerios competentes y los grupos representativos de diversas minorías lingüísticas fueron consultados y en 1994 los debates llegaron a su fin. La Carta fue ratificada en noviembre de 1994.

La estructura de la Carta es bastante compleja. La protección otorgada a cada una de las lenguas depende de la específica situación de la misma y de la discrecionalidad de cada uno de los estados contratantes.

Las lenguas protegidas por la Carta pueden ser clasificadas en tres grupos, de acuerdo con las definiciones de los artículos 1²⁷ y 3.1.²⁸

27. Article 1. Définitions:

Au sens de la présente Charte:

a) *par l'expression «Langues régionales ou minoritaires» on entend les langues:*

I. pratiquées traditionnellement sur un territoire d'un État par des ressortissants de cet État qui constituent un groupe numériquement inférieur au reste de la population de l'État, et

II. différentes de la (des) langue (s) officielle (s) de cet État; elle n'inclut ni les dialectes de la (des) langue (s) officielle (s) de l'État ni les langues des migrants;

a) *par «territoire dans lequel une langue régionale ou minoritaire est pratiquée, on entend l'aire géographique dans laquelle cette langue est le mode d'expression d'un nombre des personnes justifiant l'adoption des différentes mesures de protection et de promotion prévues par la présente Charte;*

c) *par «langues dépourvues de territoire» on entend les langues pratiquées par des ressortissants de l'État qui sont différentes de la (des) langue (s) pratiquée (s) par le reste de la population de l'État mais qui, bien que traditionnellement pratiquées sur le territoire de l'État, ne peuvent pas être rattachées à une aire géographique particulière de celui-ci.*

28. Article 3. Modalités:

1. Chaque État contractant doit spécifier dans son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation, chaque langue régionale ou minoritaire ou chaque officielle moins répandues sur l'ensemble ou une partie de son territoire à laquelle s'appliquent les paragraphes choisis conformément au paragraphe 2 de l'article 2.

En primer lugar, la Carta se aplica a lenguas regionales y minoritarias, que significa «lenguas tradicionalmente usadas en el territorio del Estado por nacionales del mismo Estado que forman un grupo numéricamente menor que el resto de la población, y diferentes de las lenguas oficiales del Estado».

Para estas lenguas el Estado contratante se compromete a aplicar los objetivos y principios de la parte II de la Carta. El Estado puede, asimismo, comprometerse a aplicar ciertas disposiciones de la parte III de la Carta a alguna/s lengua regional o minoritaria particular. Una vez que el Estado se ha comprometido en el Convenio de ratificación a aplicar ciertas disposiciones de la parte III a alguna lengua minoritaria particular, deberá especificar cuáles de las disposiciones de la parte III —en un mínimo de 35— se compromete a aplicar.

En segundo lugar, la Carta se aplica a lenguas oficiales que se encuentran en situación de «menos expandidas» en el territorio del Estado, pudiendo el Estado contratante elegir cuáles de las disposiciones de la parte II desea aplicar.

En tercer lugar, la Carta puede ser de aplicación a las lenguas no territoriales, es decir, a las lenguas tradicionalmente utilizadas por nacionales del Estado, diferentes de las lenguas oficiales del Estado, pero que no disponen de un territorio concreto con el cual se puedan identificar. El Estado se compromete a aplicar a estas lenguas, *mutatis mutandis*, los principios de la parte II de la Carta.

En el convenio de ratificación de la Carta, Finlandia adquirió los siguientes compromisos:

- Se compromete a aplicar los principios de la parte II a todas las lenguas regionales y minoritarias habladas en su territorio y, *mutatis mutandis*, también a las no territoriales.
- Se compromete a aplicar un total de 59 disposiciones de la parte III a la lengua sami, como lengua regional o minoritaria de acuerdo con la definición del artículo 1.º de la Carta.
- Se compromete a aplicar un total de 65 disposiciones de la parte III a la lengua sueca como lengua oficial menos expandida de acuerdo con el artículo 3º de la Carta.
- Se compromete a aplicar los principios enumerados en la parte II al romaní y a otras lenguas no territoriales de Finlandia. El objetivo de esta declaración final era el de otorgar algún tipo de protección a aquellas lenguas minoritarias no territoriales a las que, por el pequeño número de hablantes y por la dispersión de los mismos, no les pueden ser de

aplicación las disposiciones de la parte III, así como enfatizar la importancia de la Carta para la lengua romaní, habida cuenta de la específica situación de esta lengua tanto en Finlandia como en Europa.

La aplicación de la Carta será supervisada por un comité de expertos y por el Comité de ministros del Consejo de Europa, a partir de su entrada en vigor. Para ello, cada estado contratante deberá presentar informes periódicos sobre la política desarrollada de acuerdo con los principios de la parte II y sobre las medidas llevadas a cabo en aplicación de las disposiciones de la parte III.

Los grupos representativos de las minorías lingüísticas juegan un papel muy importante en la aplicación de la Carta al estar establecida su participación en la revisión que el comité de expertos realiza de los informes estatales. En cuanto a su participación en la elaboración interna de los informes estatales, la Carta deja libertad a los estados contratantes para decidir la asociación o no de estos grupos. En Finlandia, el convenio de ratificación utiliza una ambigua fórmula en este caso cuando declara que «los grupos interesados y las asociaciones serán normalmente escuchadas en los trabajos preparatorios de estos informes».

La Carta entrará en vigor después de cinco ratificaciones. A finales de 1996 la Carta había sido firmada por 16 estados miembros del Consejo de Europa —Austria, Alemania, Chipre, Dinamarca, España,²⁹ Finlandia, Hungría, Liechtenstein, Luxemburgo, Malta, Noruega, Países Bajos, Rumanía, ex República Yugoslava de Macedonia, Ucrania y Suiza— y ratificada sólo por cuatro —Noruega (10/11/93), Finlandia (9/11/94), Hungría (26/4/95) y Países Bajos (2/5/96)— por lo que el grado de aplicación de los compromisos adquiridos por Finlandia con la ratificación de la Carta no ha sido todavía objeto de ningún informe.

Hará falta una ratificación más para que un primer juicio sobre el grado de aplicación de la Carta en Finlandia sea desarrollado, pero los grupos culturales samis y el propio Parlamento sami ya han dejado oír su protesta denunciando la falta de cumplimiento de los compromisos adquiridos por parte del Gobierno finlandés.³⁰

29. El 7 de marzo de 1995 el ministro de Asuntos Exteriores español, Javier Solana, se comprometió ante el Senado a poner en marcha los mecanismos de ratificación. *Diario de sesiones del Senado* de 7 de marzo de 1995, v legislatura, núm. 68, pág. 3542-3543.

30. *Vid.*, al respecto, B. HENRIKSEN, John, «The Legal Status of Saamiland Rights in Finland, Russia, Norway and Sweden», *Review of the IWGIA*, «Indigenous Affairs», núm. 2, 1996, pág. 4 a 13.

