



Nueva Zelanda: el Estado y su relación con el pueblo Maorí

Autores

Jaime Rojas Castillo
Christine Weidenslauffer

Email:
jrojas@bcn.cl

Anexo: 3131

Resumen

La relación del Estado neozelandés se basa, principalmente, en el Tratado de Waitangi (*Tiriti o Waitangi*) celebrado entre los jefes maorí y la Corona británica en 1840, aunque se debate su carácter constitucional y legal. Este instrumento reconoce, entre otros, el derecho de propiedad de la población maorí sobre inmuebles y recursos naturales. Mientras corresponde al Tribunal de Waitangi recibir y resolver las reclamaciones relativas al incumplimiento del tratado, la Oficina de Relaciones Maorí y Corona (2018), supervisa el trabajo del Gobierno con los maoríes en una era de acuerdos posterior al Tratado.

En las últimas décadas, el Estado ha desarrollado una política de devolución de tierras y territorios a través de mecanismos de carácter individual y colectivo, que permiten resolver los reclamos contra la Corona. Este tipo de acuerdos comprende: (a) un monto de dinero, (b) por lo general la devolución de tierras, y (c) proporcionar acceso a los maoríes a sitios sagrados u otros recursos en el área reclamada. El Tribunal de Tierras Maorí (único en su clase) y la Corte de Apelaciones Maorí tienen jurisdicción para resolver asuntos territoriales maoríes. La Ley de Tierras Maoríes (1993) reconoce la relación de los maoríes con la tierra.

Otra dimensión de la política en materia indígena es el reconocimiento y validación oficial de los valores maoríes en la sociedad neozelandesa, que se expresa en la incorporación de estos en los diversos regímenes legales que regulan: (a) los recursos naturales, (b) la prestación de servicios sanitarios y educativos, (c) el reconocimiento de su lengua como oficial del Estado, y (d) el establecimiento de medios de comunicación maorí. Asimismo, se contemplan mecanismos de representación política y consulta indígena en todos los niveles, considerando el Parlamento neozelandés y diferentes organismos del sector público en su conjunto.

El Gobierno fomenta el emprendimiento indígena por medio del Ministerio de Desarrollo Maorí, que cuenta con un servicio de asesoría para la facilitación de sus negocios. Además, tiene el encargo de desarrollar, implementar y hacer seguimiento de políticas públicas y legislación en los ámbitos de la educación, capacitación y empleo, salud, y desarrollo económico, monitorear y establecer lazos con cada departamento y agencia que provea o tenga la responsabilidad de proveer servicios para ellos.

Nº SUP: 140270.

Introducción

De acuerdo a lo solicitado por el requirente, este documento analiza la forma en que Nueva Zelanda ha abordado su relación con los pueblos originarios que habitan su territorio.

En respuesta al requerimiento, en el primer capítulo se caracteriza brevemente el pueblo aborígen de Nueva Zelanda, los maoríes, su relación con el Estado, el reconocimiento jurídico que se les otorga y el debate respecto a su autonomía política y administrativa. En el segundo capítulo se revisa la institucionalidad, tanto administrativa como judicial, creada para dar respuesta a los requerimientos de la población maorí. En el tercer capítulo se analizan los derechos de los maoríes a tierras, la forma en que se organiza la propiedad colectiva, los derechos culturales y los derechos de pesca. Finalmente, el cuarto capítulo detalla los mecanismos de solución de conflicto entre maoríes y el Estado, los que pueden tomar la forma de negociaciones directas o resoluciones judiciales.

En la elaboración del presente informe se han incluido, revisadas y actualizadas en lo pertinente, partes de trabajos anteriores de informes de la Biblioteca del Congreso Nacional. Estos informes son: “Mecanismos de acción positiva para pueblos indígenas y su participación parlamentaria. Experiencia extranjera” (2023) “Autonomía indígena: Derecho internacional y experiencia extranjera” (2015); e “Institucionalidad y mecanismos de participación política indígena en Canadá, Nueva Zelanda, Australia, Finlandia, Noruega y Suecia” (2014). Asimismo, se han utilizado como principales fuentes de información la legislación, jurisprudencia y doctrina académica pertinente.

El tema que aborda y sus contenidos están delimitados por los parámetros de análisis acordados, por el plazo de entrega convenido y por la información disponible. No es un documento académico y se enmarca en los criterios de neutralidad, pertinencia, síntesis y oportunidad en su entrega.

Las traducciones son propias.

I. Los maoríes y su relación con el Estado

1. Antecedentes sobre el sistema de gobierno neozelandés

Como antecedentes primordiales en esta materia, es necesario recordar que Nueva Zelanda tiene una democracia representativa y parlamentaria. El Parlamento de Nueva Zelanda está formado por la Cámara de Representantes (diputados) y el Gobernador General. El partido político o grupo de partidos con más escaños en la Cámara se convierte en gobierno, encabezado por el Primer Ministro o Primera Ministra (Electoral Commission, s/f). Christopher Mark Luxon fue nombrado como tal el 27 de noviembre de 2023 (AP, 2023).

Al mismo tiempo, Nueva Zelanda es una monarquía constitucional. El Rey de Nueva Zelanda es su Jefe de Estado y es quien ejerza como monarca de Gran Bretaña (hoy, el Rey Carlos III). El representante del Rey en Nueva Zelanda es el Gobernador General. El Rey y el Gobernador General son políticamente neutrales y no participan en las elecciones. El Gobernador General lleva a cabo una combinación de deberes constitucionales, ceremoniales y comunitarios (Electoral Commission, s/f).

3. Los Maoríes y el Estado neozelandés

La relación entre los maoríes y el Estado neozelandés se basa en el **Tratado de Waitangi** (*Tiriti o Waitangi*), celebrado entre los jefes maorí y la Corona británica en 1840, cuyo estatuto legal y constitucional es objeto de controversia (Palmer, 2008), como se verá más adelante. Dicho instrumento reconoce, entre otras cosas, los derechos de propiedad de la población maorí sobre inmuebles y recursos naturales, entre otras disposiciones (BCN, 2015).

Las diferencias de interpretación sobre el texto del tratado, sumado a los abusos de poder amparados o ejecutados por la Corona, llevaron a los maorí a perder el dominio y control sobre la mayor parte de su territorio durante los siglos XIX y XX. Con esto, los aborígenes perdieron acceso a sus tierras, incluyendo los recursos naturales presentes en ellos y sus sitios sagrados (Hook y Raumati, 2008; Tough y Dimmer, 2012, citado en BCN, 2015).

En las últimas décadas, el Estado neozelandés ha propiciado una política de devolución de tierras y territorios a través de dos tipos de mecanismos, uno de carácter individual y el otro de carácter colectivo. Este último permite resolver de una vez los reclamos históricos de un grupo maorí contra la Corona (BCN, 2015).

El objetivo final de los mecanismos señalados es alcanzar acuerdos duraderos y aceptables para la mayoría de los neozelandeses, a partir del reconocimiento y reparación de los agravios históricos y la restauración de la relación entre el grupo demandante maorí y la Corona, contribuyendo además al desarrollo económico del grupo demandante (Harris, s/f, citado en BCN, 2015). Este tipo de acuerdos incluye un monto de dinero, por lo general la devolución de tierras, y también proporcionan acceso a los maorí a sitios sagrados u otros recursos en el área reclamada (BCN, 2015).

Una segunda dimensión de la política indígena de Nueva Zelanda es lo puede denominarse la “política del biculturalismo”, esto es, el reconocimiento y validación oficial de los valores maoríes en la sociedad neozelandesa. Esto se expresa concretamente en la incorporación de los valores maorí en los diversos regímenes legales que regulan el uso de los recursos naturales incluyendo el agua y la tierra (Dawson, 2008, citado en BCN, 2015); la prestación de servicios sanitarios y educativos; el reconocimiento de la lengua maorí como lengua oficial del Estado; y el establecimiento de radiodifusoras y de televisión maorí. Por otra parte, el sistema político contempla mecanismos de representación y consulta indígena en las decisiones públicas, en todos los niveles, desde el Parlamento hasta los diferentes organismos del sector público en su conjunto (BCN, 2015).

En tercer lugar, el gobierno fomenta el emprendimiento indígena a través del Ministerio de Desarrollo Maorí, que cuenta con un servicio de asesoría para la facilitación de los negocios maorí (*Māori Business Facilitation Service, MBFS*) (Citizens Advice Bureau, 2023). Las empresas maoríes han avanzado en los últimos 20 años, diversificándose y creciendo. Hay negocios pan-tribales de prestación de servicios de comunicación, salud y bienestar. También existe un creciente cuerpo de negocios profesionales (empresas privadas) que principalmente proporcionan servicios de contabilidad, comercio y negocios. Grupos tribales generalmente han ampliado sus carteras y cuentan con servicios sociales y de salud, y existen empresas dedicadas a la pesca, educación, turismo, entre otros. En general, se trata de

pequeñas y medianas empresas (PYMEs), que suelen pertenecer a un sistema de familias extendidas (Te Puni Kōkiri, s/f, citado en BCN, 2015).

Esta política ha dado lugar a una expansión importante de oportunidades para la clase media profesional maorí en el aparato estatal, el sistema de educación, salud y en medios de comunicación. Sin embargo, no ha logrado mejorar la condición de la clase trabajadores maorí, que constituye la mayoría de la población indígena del país (Ahu, s/f), ni contempla mecanismos para el ejercicio de la autonomía maorí (BCN, 2015).

4. Reconocimiento jurídico al pueblo Maorí

Los acuerdos y normas constitucionales de Aotearoa Nueva Zelanda se encuentran en una variedad de estatutos, documentos, prácticas, convenciones e instituciones (New Zealand Ministry of Justice, s/f-a). Entre estos, como ya se adelantó, destaca el Tratado de Waitangi de 1840, que estableció la relación constitucional entre las partes (New Zealand Ministry of Justice, s/f-b)².

De acuerdo al gobierno neozelandés, si bien el tratado -de solo tres artículos- es ampliamente visto como un documento constitucional, su estatus en la legislación de Nueva Zelanda aún no está establecido. Por el momento, señala el Gobierno, los derechos del tratado sólo pueden hacerse cumplir ante un tribunal de justicia cuando una ley o una ley se refiere explícitamente al mismo (New Zealand Ministry of Justice, s/f-b).

En materia de contenidos, algunos de los derechos del tratado están también consagrados en otras leyes. Por ejemplo, el artículo 3 del Tratado de Waitangi establece el derecho a la igualdad ante la ley, derecho también protegido por la Ley de Declaración de Derechos de Nueva Zelanda (*New Zealand Bill of Rights Act*) y la Ley de Derechos Humanos (*Human Rights Act*) (New Zealand Ministry of Justice, s/f-b).

Según el artículo 2 del tratado, a los maoríes se les garantiza “la posesión plena, exclusiva e inalterada de sus tierras y propiedades, bosques, pesquerías y otras propiedades que puedan poseer colectiva o individualmente”, siempre que deseen “retenerlas en su poder” (New Zealand Ministry of Justice, s/f-b). Dispone que las tierras maoríes sólo pueden enajenarse a la Corona británica y otorga a la Corona “el derecho exclusivo de preferencia sobre las tierras que sus propietarios estén dispuestos a enajenar”.

Con la aprobación de la Ley del Tratado de Waitangi de 1975, los grupos tribales maoríes fueron efectivamente reconocidos como pueblos indígenas, ya que existían antes de la firma del Tratado de Waitangi en 1840 (Iverson, Patton y Sanders 2000:141, citado en Queen’s University, s/f). Posteriormente, en la década de 1980 se caracterizó por el reconocimiento formal de los derechos indígenas, acompañado de una reinterpretación de los derechos maoríes como constitutivos de una asociación

² Cabe hacer presente que Nueva Zelanda es uno de los países que no ha ratificado el Convenio N° 169, Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes de la Organización Internacional del Trabajo de la OIT y votó en contra de la adopción de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas de 2007.

basada en tratados entre la Corona y el pueblo maorí (Iverson, Patton y Sanders 2000:141, citado en Queen's University, s/f).

Asimismo, si bien el Tratado de Waitangi es una afirmación del estatus distintivo de los maoríes, diversas leyes específicas prevén la aplicación de los principios del tratado. Sin embargo, no se puede solicitar a los tribunales de Nueva Zelanda hacer cumplir directamente este instrumento.

Finalmente, Nueva Zelanda no ha ratificado el Convenio N° 169 (1989) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (ILO, s/f). Si bien este país estuvo entre los cuatro países que votaron en contra de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas de 2007, en abril de 2010 cambió su posición y la respaldó (Queen's University, s/f).

5. El debate en torno a la autonomía política y administrativa maorí

El Tratado de Waitangi posee dos versiones (una en maorí y la otra en inglés) y sólo 39 jefes (de un total de 500) firmaron la versión en inglés. La existencia de dos versiones del Tratado ha creado dificultades en relación a la interpretación, pues una no es una traducción de la otra, de modo que no tienen el mismo significado (Crichton, s/f, citado en BCN, 2015; New Zealand Ministry of Justice, f-a).

De este modo, las interpretaciones maoríes del Tratado de Waitangi sostienen que la autonomía maorí es un requisito de la Corona en su obligación de cumplir los deberes del tratado. Así, aunque la versión inglesa del texto otorga soberanía a la Corona, el texto maorí limita los derechos de gobierno de la Corona que no llegan a la soberanía (Wiessner 1999, citado en Queen's University, s/f).

La Ley del Tratado de Waitangi de 1975 estableció el Tribunal de Waitangi, que es el órgano encargado de hacer recomendaciones sobre reclamaciones relacionadas con la aplicación práctica de los principios del tratado. Además, este tribunal es una comisión de investigación permanente encargada de hacer recomendaciones sobre reclamaciones presentadas por maoríes relacionadas con acciones u omisiones de la Corona que violan las promesas hechas en el Tratado de Waitangi. Sin embargo, las recomendaciones del Tribunal no son vinculantes para la Corona (Queen's University, s/f).

En 2015, el Tribunal de Waitangi falló a favor de los argumentos maoríes y coincidió en que el Tratado original de Waitangi, firmado en 1840, no incluía una cesión de soberanía maorí como reclamaba la Corona. Si bien el Gobierno neozelandés no ha aceptado públicamente este hallazgo, apoya y afirma la posición maorí sobre la autodeterminación (O'Sullivan 2017, citado en Queen's University, s/f).

II. Institucionalidad Maorí

Nueva Zelanda cuenta con un ministerio particular abocado a los asuntos maorí, el **Ministerio de Desarrollo Maorí** (*Ministry of Māori Development, Te Puni Kōkiri*), creado por la ley el año 1991. Es el principal asesor del Gobierno para el bienestar y desarrollo de la población aborigen (Ministry of Māori Development, s/f). Entre sus funciones se encuentra desarrollar, implementar y hacer seguimiento de

políticas públicas y legislación que mejoren el bienestar de la población maorí en los ámbitos de educación, capacitación y empleo, salud, y desarrollo económico, y monitorear y establecer lazos con cada departamento y agencia que provea o tenga la responsabilidad de proveer servicios hacia o para los maoríes (BCN, 2014).

La sección 8i de la Ley del Tratado de Waitangi de 1975 exige que el Ministro de Desarrollo Maorí informe anualmente a la Cámara de Representantes del Parlamento neozelandés sobre los progresos realizados en la implementación de las recomendaciones hechas a la Corona por el Tribunal de Waitangi (Ministry of Māori Development, 2022).

Por su parte, el **Tribunal de Waitangi** está encargado de recibir y resolver las reclamaciones relativas a incumplimientos del Tratado de Waitangi por parte de la Corona, a través de acciones, omisiones, leyes o políticas que hayan resultado en perjuicios para los maoríes (Waitangi Tribunal, s/f-a).

La función del Tribunal se establece en la sección 5 de la Ley del Tratado de Waitangi de 1975 e incluye (Waitangi Tribunal, s/f):

- Investigar y hacer recomendaciones sobre reclamaciones bien fundadas,
- Examinar e informar sobre la legislación propuesta, si la Cámara de Representantes o un ministro de la Corona la remite al Tribunal, y
- Hacer recomendaciones o determinaciones sobre ciertas tierras forestales de la Corona, tierras para ferrocarriles, tierras de empresas estatales y tierras transferidas a instituciones educativas.

La **Oficina de Relaciones Maorí y Corona** (*The Office for Māori Crown Relations – Te Arawhiti*), creada en 2018, es una agencia que supervisa el trabajo del Gobierno neozelandés con los maoríes en una era de acuerdos posterior al Tratado. En ella se reúne a varios grupos/organizaciones (llamados *rōpū*) gubernamentales, incluido el Grupo de Relaciones con la Corona Maorí, el Grupo de Acuerdos de Tratados (*Treaty Settlements Rōpū*), el Grupo Takutai Moana y el Grupo de Compromisos de Acuerdo (*Settlement Commitments Rōpū*) (Te Arawhiti, s/f).

Por su parte, la Ley de Tierras Maoríes de 1993 estableció el **Tribunal de Tierras Maorí** (*Maori Land Court*) -según su sitio web, el único tribunal de tierras indígenas del mundo³- (art. 6 y ss.) y la **Corte de Apelaciones Maorí** (*Maori Appellate Court*) (art. 50 y ss.), los que tienen jurisdicción para resolver asuntos territoriales maoríes. El objetivo principal del tribunal es promover y ayudar a la retención de las tierras maoríes y de las tierras en general de propiedad maorí en manos de sus propietarios, así como el uso, gestión y desarrollo efectivos de las mismas (art. 17).

Finalmente, el artículo 2 del Tratado de Waitangi protege el *rangatiratanga* maorí, que se refiere principalmente a la autoridad y la autodeterminación arraigadas en el derecho consuetudinario, y la protección de tierras, bosques, pesquerías y otros tesoros. Una variedad de entidades no tradicionales

³ El Tribunal de Tierras Maorí moderno existe en un entorno significativamente diferente al creado el 30 de octubre de 1865 por la Asamblea General de la Colonia de Nueva Zelanda en virtud de la Ley de Tierras Nativas de 1865 (Māori Land Court, s/f). El *Native Land Court* original tenía por objeto confiscar tierras maorí Queen's University (s/f).

también ejerce aspectos del *rangatiratanga* contemporáneo. Entre ellos se incluyen el Consejo Maorí de Nueva Zelanda -la única organización nacional maorí respaldada legalmente-; el Congreso Nacional Maorí; la Liga de Bienestar de las Mujeres Maoríes; la Federación de Autoridades Maoríes; y el Grupo de Líderes de Iwi (Human Rights Commission, s/f).

III. Reconocimiento de los derechos de los Maoríes

Los derechos de los maoríes han sido reconocidos tanto a nivel de tratado como de la legislación neozelandesa, como se observa a continuación

1. Derecho a la tierra

Según el artículo 2 del Tratado de Waitangi de 1840, en su versión en inglés⁴, los maoríes cedieron la soberanía de Nueva Zelanda a Gran Bretaña y otorga a la Corona “el derecho exclusivo de preferencia sobre las tierras que sus propietarios estén dispuestos a enajenar”. A cambio, a los maoríes se les garantiza “la posesión plena, exclusiva e inalterada de sus tierras y propiedades, bosques, pesquerías y otras propiedades que puedan poseer colectiva o individualmente siempre que sea su deseo retenerlas en su poder” (Queen’s University, s/f).

Así, desde 1840, la Corona adquirió la mayor parte de la superficie terrestre de Nueva Zelanda de maoríes, ya sea a través de las compras, enajenaciones o confiscación de sus tierras. Gran parte de esta tierra fue vendida posteriormente para asentamientos (BCN, 2014:3). Esta pérdida de tierras tuvo un significativo impacto en el desarrollo social y económico maorí, que incluyó la pérdida al acceso a los recursos naturales, entre ellos los bosques, recursos marinos y sitios sagrados, todo lo que se encuentra en la base de muchas reivindicaciones históricas maorí (BCN, 2014:3).

A partir de la segunda década del siglo XX, una comisión de tierras investigó las denuncias de agravios cometidos a los clanes maorí producto de la confiscación de tierras u otras formas de venta fraudulenta. A partir de los años 40 se establecen acuerdos con algunos clanes, bajo la forma de modestos pagos anuales. Sin embargo, los clanes comenzaron a cuestionar la insuficiencia de estos montos, en virtud de la devaluación producto de la inflación. Posteriormente, durante la segunda mitad del siglo XX, la Corona se abocó a dar una solución real al Tratado de Waitangi y a los actos que se realizaron, actualmente considerados como agravios, así como también a la situación de desventaja en que se encuentran los maoríes producto de dichos actos (BCN, 2014:3).

Como ya se señaló en 1975 se aprueba la Ley del Tratado de Waitangi (*Treaty of Waitangi Act of 1975*), y se crea el Tribunal de Waitangi con competencia de recibir y resolver las reclamaciones relativas a

⁴ En 2015, el Tribunal de Waitangi falló a favor de los argumentos maoríes y coincidió en que el Tratado original de Waitangi, firmado en 1840, no incluía una cesión de soberanía maorí como había reclamado la Corona. Si bien el gobierno neozelandés no habría aceptado públicamente este hallazgo; no obstante, apoya y afirma la posición maorí sobre la autodeterminación (O’Sullivan 2017, en Queen’s University, s/f).

incumplimientos del tratado por parte de la Corona, a través de acciones, omisiones, leyes o políticas que hubieran resultado en perjuicios para los maoríes.

En un inicio este tribunal no pudo hacerse cargo de reclamos históricos, siendo bastante ineficaz en la solución los conflictos, en particular los de tierras. Sin embargo, en 1985 se le otorga a este tribunal la jurisdicción retrospectiva hacia 1840, es decir, se le entregaron facultades para analizar reclamos de tierras históricas (Keane, s/f).

Algunas de las conclusiones del tribunal confirmaron varias reclamaciones de tierra. Sin embargo, en ese entonces el tribunal era un cuerpo con facultades restringidas, limitadas a la formulación de recomendaciones sobre las reclamaciones particulares, sobre los cuales los gobiernos no tenían la obligación de actuar. Esto provocó la generación de nuevas políticas y durante la década de los años 90 se debieron implementar normas especiales para poder hacer entrega de las tierras sobre las cuales el Tribunal había confirmado la veracidad de los reclamos (BCN, 2014:3).

Luego, en 1993 se dicta la Ley de Tierras Maoríes (*Te Ture Whenua Maori, Maori Land Act 1993*), que representa un cambio significativo en la dirección de la política maorí, ya que en ella se reconoce por primera vez la importancia de la relación de los maoríes con sus tierras y la necesidad de promover su retención en manos de estos. Bajo esta ley, el Tribunal de Tierras Maoríes quedó además obligado a ayudar a los propietarios maorí para promover el uso, desarrollo y control de sus tierras. Ejemplos de esto son las leyes de reclamaciones de asentamiento Waikato Raupatu de 1995 y la ley Ngāi Tahu de 1998 (BCN, 2014:3).

Respecto a la titularidad de tierras, sin perjuicio de lo señalado sobre la propiedad de las tierras en el Tratado de Waitangi, la Ley de Tierras Maoríes de 1993, en la sección 129, números 1 y 2, dispone que toda la tierra en Nueva Zelanda forma parte de alguna de las siguientes categorías (BCN, 2014:3):

- Tierras tradicionales de los maoríes (*Māori customary land*). Son las tierras que está en manos de los maoríes, de conformidad con el *Tikanga Māori*⁵.
- Tierras maoríes de dominio absoluto (*Māori freehold land*)⁶. Son las tierras maoríes cuya propiedad ha sido declarada como tal por el Tribunal de Tierras Maorí (*Māori Land Court*)⁷.
- Tierras en general de propiedad de los maoríes (*General land owned by Māori*). Son aquellas tierras, distintas de las tierras de dominio absoluto maorí, que han sido transferidas por la Corona

⁵ El *Tikanga Māori* se refiere a la costumbre o directrices generales de conducta, enseñadas de generación en generación, que orientan en cuanto a la interacción y la vida cotidiana en la cultura maorí (Universidad de Otago, s/f).

⁶ Debido a que Nueva Zelanda ha heredado un sistema feudal de tenencia de tierras, la Corona posee todas las tierras sujetas a los extensos derechos (enajenación, uso y goce de la propiedad) de las personas que las poseen en dominio absoluto. Este sistema es lo que más se acerca al derecho absoluto de propiedad en el derecho civil. Por su parte, las tierras maoríes de propiedad absoluta son tierras sujetas a una propiedad de dominio absoluto con características especiales. (New Zealand Parliament, 2016).

⁷ Estas tierras nunca han dejado de ser propiedad de los maoríes. La mayoría de los títulos de propiedad maorí sobre tierras fueron creados por los Tribunales de Tierras en el siglo XIX y principios del XX como parte de una campaña para convertir la propiedad comunal en títulos individuales. Las tierras maoríes de propiedad absoluta siguen siendo tierras maoríes hasta que el Tribunal de Tierras Maoríes cambie su estatus (Community Law, 2022).

para la subsistencia de una finca, de la cual sean dueños más de cuatro personas, la mayoría de ellos maoríes.

- Tierras en general (*General land*). Son aquéllas que han sido transferidas por la Corona para la subsistencia de un inmueble.
- Tierras de la Corona (*Crown land*). Son todas las tierras que no han sido transferidas por la Corona para que subsista un inmueble ni se trata de tierras tradicionales de los maoríes ni han reservados por la Corona para estos.
- Tierras de la Corona reservadas para los maoríes (*Crown land reserved for Maori*). Son aquéllas que, no siendo tierras tradicionales de los maoríes, no han sido transferidas por la Corona para que subsista un inmueble en dominio, pero que están reservadas para el uso o beneficio de los maoríes.

Actualmente, el 6% de la tierra en Nueva Zelanda ha sido designado como tierras maoríes, esto es, aproximadamente 1,5 millones de hectáreas de un total de 27 millones (Office of the Auditor-General New Zealand, s/f)⁸.

Respecto a la propiedad de los recursos naturales, a partir de los años 80 se ha incrementado sostenidamente la incorporación de los principios⁹ del Tratado de Waitangi en varios estatutos normativos (Taonui, 2012). Ejemplo de ello son las legislaciones que regulan el uso de la tierra y el agua, el medio ambiente marino, los minerales, el manejo y la conservación de recursos naturales¹⁰.

2. Organización de la propiedad colectiva

La ya citada Ley de Tierras Maoríes de 1993 creó las llamadas **reservas maoríes** (en inglés, *reservations*). Según la norma, cualquier tierra maorí de dominio absoluto o cualquier tierra general pueden reservarse como reserva maorí. Además, las tierras de la Corona que tengan significado histórico, espiritual o emocional para los maoríes también pueden reservarse con esta designación (Queen's University, s/f).

Según la Ley de 1993 se puede establecer una reserva para cualquiera de los siguientes fines: un sitio para una aldea; campos deportivos; una zona de captación de aguas u otra fuente de suministro; un lugar de interés cultural, histórico o paisajístico; una reserva maderera, entre otros (Queen's University, s/f).

⁸ A modo de referencia, en 1860 aproximadamente el 80% de las tierras en la Isla Norte estaban en manos de Maorí (NZ History, s/f).

⁹ El Tribunal de Waitangi determinó que los principios pertinentes del Tratado serían los de reciprocidad, protección activa, asociación, equidad e igualdad de trato. En el contexto del proceso de mandato, el Tribunal consideró que estos principios requerían que la Corona actuara honorablemente y con la máxima buena fe, justa e imparcialmente; protegiera activamente todos los intereses maoríes; y consultara con los maoríes (Waitangi Tribunal, 2017).

¹⁰ Algunas de estas normas son la Ley de empresas de propiedad estatal de 1986 (art. 9), la Ley de Conservación de 1987 (art. 4), la Ley de Gestión de Recursos de 1991 (art. 8) y la Ley de Conservación y Eficiencia Energética de 2000 (art. 6) (Taonui, 2012).

Las reservas maoríes son distintas de otro tipo de reservas maoríes (llamadas *reserves*), que son administradas por el gobierno de Nueva Zelanda en virtud de la Ley de Tierras Reservadas Maoríes de 1955 (*Maori Reserved Land Act 1955*). Según esta ley, a los maoríes se les concedió la propiedad absoluta de extensiones de tierra reservadas por la Corona y arrendadas al propietario (que debe no ser maorí) a perpetuidad (Queen's University, s/f).

3. Derechos culturales

La lengua maorí fue confirmada y garantizada por la Corona en el Tratado de Waitangi y La Ley de la Lengua Maorí de 1987 (*Maori Language Act of 1987*). Esta última confiere a los maoríes el derecho a hablar maorí en los procesos judiciales, aunque ese derecho no faculta a ninguna persona a insistir en que se le dirija o responda en maorí. Esta norma ha sido acompañada con la creación de la Comisión de la Lengua Maorí (*Te Reo Maori*) y una estrategia de revitalización de la misma (Queen's University, s/f).

En 2016 se promulgó una nueva ley sobre la materia (*Māori Language Act 2016*), la que otorgó estatus oficial a la lengua maorí (*Te Reo Maori*). Esto significa que ésta puede utilizarse en carteles y avisos oficiales, en procedimientos legales y para realizar negocios. La ley creó además una nueva organización, *Te Mātāwai*, para desarrollar y dirigir actividades de revitalización del idioma (Queen's University, s/f).

4. Derechos de pesca

Los maoríes tienen derechos de pesca tanto comercial como no comercial en Nueva Zelanda, consagrados tanto en la legislación como en la doctrina del derecho consuetudinario sobre los derechos de los aborígenes. Además, la posición ortodoxa es que el Tratado de Waitangi garantiza, según el artículo 2, la protección de las pesquerías maoríes donde el título aborígen no ha sido claramente extinguido (Maihi, 2003:18, citado en Queen's University, s/f).

Aunque la doctrina de los derechos aborígenes y la jurisprudencia han reconocido a los maoríes derechos consuetudinarios de caza, pesca y otros tipos de recolección de alimentos, la Ley de Pesca de 1983 confirió explícitamente derechos de pesca a los maoríes. Esta legislación establecía que "nada en esta Ley afectará ningún derecho de pesca de los maoríes". Desde entonces, esta legislación ha sido derogada, pero las obligaciones que contenía forman parte de la nueva base legal mediante la cual ahora se confieren los derechos de pesca a los maoríes.

Actualmente, los derechos de pesca consuetudinarios están garantizados por la Ley de Resolución del Tratado de Waitangi (Reclamaciones de Pesca) de 1992 (*Treaty of Waitangi (Fisheries Claims) Settlement Act 1992*) y la Escritura de Resolución de 1992. Según la Escritura de Conciliación, el gobierno de Nueva Zelanda tiene obligaciones específicas para con los maoríes de prever tanto las prácticas consuetudinarias de gestión pesquera como la recolección tradicional de pescado. Otras leyes y reglamentos relacionados incluyen la Ley de Pesca de 1996; Ley de Pesca Maorí de 2004 (*Maori Fisheries Act 2004*); y la Ley de Resolución de Reclamaciones Maoríes sobre Acuicultura Comercial de

2004; y el Reglamento Waikato-Tainui (Pesca en el río Waikato) de 2011 (Nueva Zelanda 2009; Nueva Zelanda 2019).

El Gobierno de Nueva Zelanda, actuando en nombre de la Corona, ha desarrollado la Estrategia del Tratado de Pesca. En asociación con los maoríes, la estrategia del tratado está diseñada para garantizar que la Corona cumpla con sus obligaciones para con los maoríes en virtud de los principios del tratado y las obligaciones legislativas en el área de la pesca y la acuicultura.

IV. Mecanismos de resolución de reclamos históricos de los Maorí

Si bien existen límites en cuanto a la medida en que los derechos del Tratado Waitangi (*Tiriti o Waitangi*) pueden defenderse y hacerse cumplir ante los tribunales, el Tribunal de Waitangi proporciona un foro para conocer casos relacionados con el Tratado. Según la Ley del Tratado de Waitangi de 1975 (*Treaty of Waitangi Act 1975*), cualquier maorí puede presentar una reclamación ante el Tribunal por haber sido perjudicado por cualquier legislación, política o práctica de la Corona desde 1840 (New Zealand Ministry of Justice, s/f-b). Es decir, no refieren sólo a tierras, sino a una gama más amplia de temas.

El Tribunal no hace cumplir la ley, pero tiene el poder de hacer recomendaciones al gobierno. Las violaciones históricas de los tratados se resuelven en su mayoría mediante negociaciones con la Corona a través de la Oficina de Relaciones Maorí y Corona (*The Office for Māori Crown Relations – Te Arawhiti*). Esto ocurre a menudo después de que el Tribunal de Waitangi haya emitido un informe y haya hecho una recomendación al gobierno (New Zealand Ministry of Justice, s/f-b).

1. Las negociaciones directas por reclamos del Tratado

A partir de los años 90, el Gobierno neozelandés instituyó un nuevo procedimiento, donde la Corona negocia directamente acuerdos con grupos de reclamantes maorí, conocidos como los acuerdos por reclamos de Tratado (*Treaty claim settlement*). Es decir, sin perjuicio de las competencias del Tribunal de Waitangi, se comenzaron a resolver reclamos vía 'negociaciones directas' (sin pasar por el Tribunal de Waitangi). Lo anterior, para priorizar estos acuerdos por sobre acuerdos individuales (y de temas parciales), en los que deben incluirse de una vez todas las reivindicaciones históricas de ese grupo contra la Corona (BCN, 2014-a).

Generalmente, los acuerdos aluden a acciones u omisiones de la Corona en relación con el grupo demandante durante el siglo XIX y principios del XX, pero también pueden abarcar actos u omisiones hasta 1992 (fecha del acuerdo de pesca "*Sealord*" *Fisheries Settlement*) (BCN, 2014-b).

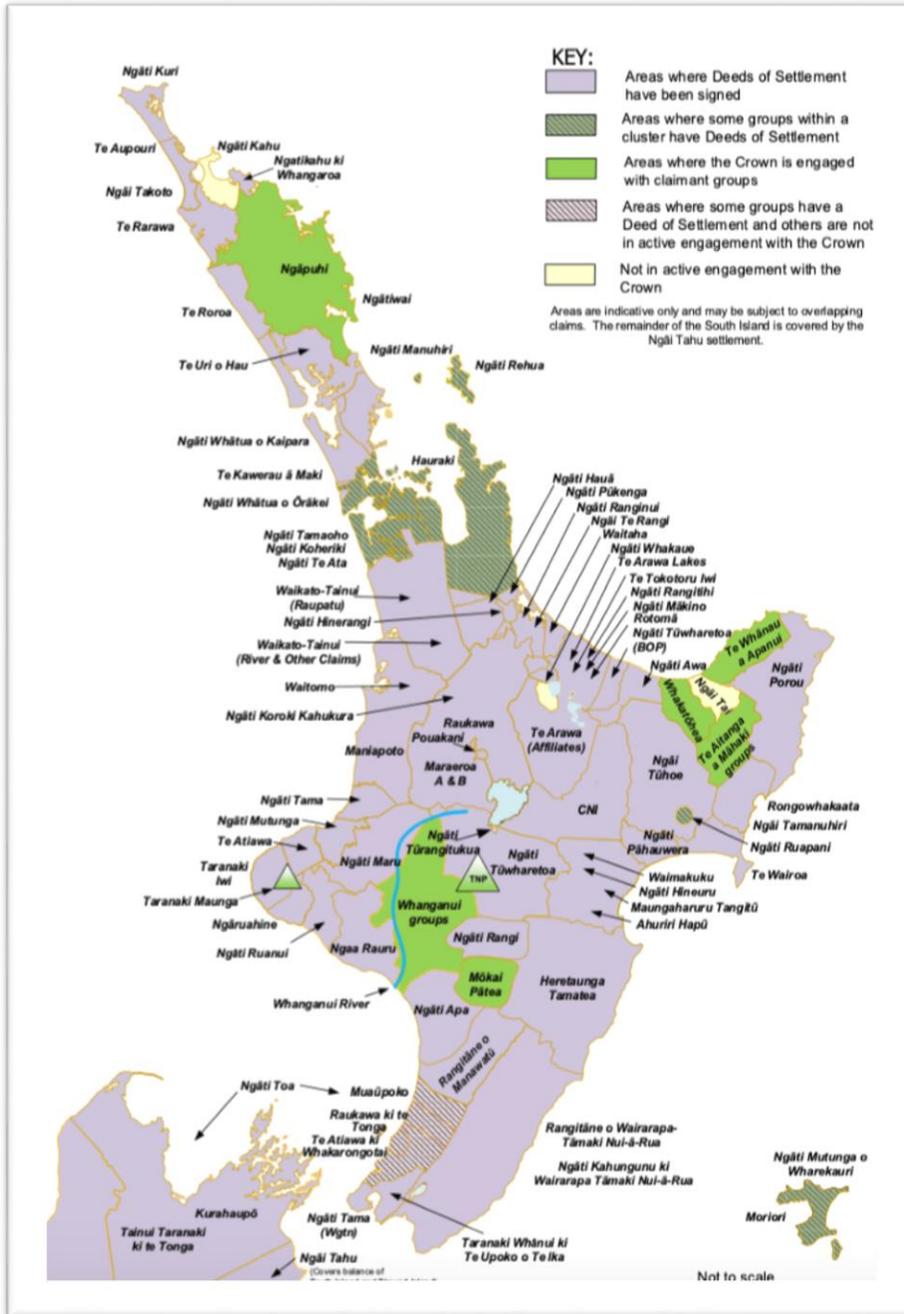
Estos acuerdos incluyen un monto de dinero, por lo general la devolución de tierras, y también proporcionan acceso a los maoríes a sitios sagrados u otros recursos en el área reclamada. Los grupos reclamantes son usualmente tribus y sub tribus, que tienen una relación histórica y asociación cultural con el área reclamada. En algunos casos muy específicos, reclamos de grupos más pequeños son resueltos por esta vía (BCN, 2014-b). El objetivo es alcanzar acuerdos sobre reclamos históricos que sean duraderos y aceptables para la mayoría de los neozelandeses. Se adopta un enfoque que permita

la reparación a partir del reconocimiento de los agravios históricos, y la restauración de la relación entre el grupo demandante maorí y la Corona, contribuyendo además al desarrollo económico del grupo demandante (BCN, 2014-b).

Por ejemplo, el acuerdo *Waikato-Tainui Raupatu*, producto de un reclamo por confiscación histórica de la tribu waikato, culminó en 1995 por un monto de 170 millones de dólares neozelandeses, que incluía dinero en efectivo y tierras de la Corona (19.000 hectáreas aproximadamente). El acuerdo fue acompañado de una disculpa formal dada por la Reina Isabel II en persona, durante una visita a Nueva Zelanda. La Corona se disculpó por la invasión a los Waikato y la consecuente e indiscriminada confiscación de tierras (Waikato Tainui, s/f).

La figura 1 muestra una visión general de los acuerdos que se encuentran terminados y los que están en actual negociación, para el periodo entre el 1 de julio de 2022 y el 31 de marzo de 2023 (principalmente en la Isla Norte).

Figura 2. Áreas donde se han completado los acuerdos del Tratado y aquellas sujetas a negociaciones o preparándose para negociaciones).



Nota: Traducción de cuadros de color:
 Lila: Áreas donde se han firmado escrituras de acuerdo.
 Achurado lila/verde: Áreas donde algunos grupos dentro de un *cluster* tienen escrituras de acuerdo.
 Verde: Áreas donde la Corona colabora con grupos reclamantes.
 Achurado lila/amarillo: Áreas donde algunos grupos tienen una escritura de acuerdo y otros no participan activamente con la Corona.
 Amarillo: Áreas sin colaboración activa con la Corona.

Fuente: The Office for Māori Crown Relations (2023:5).

2. Resoluciones del Tribunal de Waitangi

Una vez que son aceptados por el tribunal, las resoluciones del Tribunal se agrupan de acuerdo a si son distritales, genéricas o urgentes de investigar. Las distritales refieren a una porción de tierra en particular, o a una localidad (para ello el país está seccionado en 37 distritos), mientras que las genéricas tratan

generalmente de temas de importancia nacional (por ejemplo, flora, fauna y propiedad intelectual, reivindicaciones en relación a los conocimientos maoríes sobre flora y fauna, instalaciones de frecuencias de radio, política de inmigración, etc.). Finalmente, los reclamos urgentes se llevan a cabo sólo en circunstancias excepcionales, cuando los reclamantes pueden demostrar perjuicios significativos e irreversibles como resultado de una acción pendiente o reiterada, o una política de la Corona (Derby, 2012).

La Ley del Tratado de Waitangi autoriza a cualquier maorí para presentar un reclamo ante el Tribunal. No existen reglas respecto a que deba haber un consenso tribal previo, y en este marco, el Tribunal está obligado a escuchar un reclamo de cualquier individuo o de un grupo, pese a la oposición que puedan presentar otros individuos o grupos (Waitangi Tribunal, 2023:5).

En su segunda sección, numeral 3.5, la Ley dispone que los maorí pueden hacer reclamos que involucren tierras privadas, y que el Tribunal puede hacer recomendaciones y fallos respecto a este tipo de reclamos. Sin embargo, en las secciones 8a a la 8H y la 8HJ de dicha ley, referidas a las facultades del Tribunal para hacer recomendaciones vinculantes relativas a la devolución de tierras históricas, establecen que el Tribunal no puede recomendar la devolución a los maorí de tierras privadas, ni la adquisición de las mismas por parte de la Corona (Waitangi Tribunal, 2023:5).

Normativa

Treaty of Waitangi Act 1975 (Ley del Tratado de Waitangi de 1975). Disponible en: <http://bcn.cl/3gp9u> (diciembre, 2023).

Maori Land Act 1993 (Ley de Tierras 1993). Disponible en: <http://bcn.cl/3gp9v> (diciembre, 2023).

Referencias

AP (2023). Christopher Luxon sworn in as New Zealand prime minister, says priority is to improve economy. Disponible en: <http://bcn.cl/3gpwb> (diciembre, 2023).

Biblioteca del Congreso Nacional (BCN). (2023). Mecanismos de acción positiva para pueblos indígenas y su participación parlamentaria. Experiencia extranjera. [Elaborado por Gabriela Dazarola L.]. Disponible en: <http://bcn.cl/3gp9x> (diciembre, 2023).

--- (2015). Autonomía indígena: Derecho internacional y experiencia extranjera. [Elaborado por Matías Meza-Lopehandía y Francisca Greene S.]. Disponible en: <http://bcn.cl/3gp9z> (diciembre, 2023).

--- (2014-a). Institucionalidad y mecanismos de participación política indígena en Canadá, Nueva Zelanda, Australia, Finlandia, Noruega y Suecia. [Elaborado por Francisca Greene]. Disponible en: <http://bcn.cl/3gpbj> (diciembre, 2023).

- (2014-b). Tierras y territorios maorí en Nueva Zelanda, y mecanismos de resolución de reclamos. [Elaborado por Francisca Greene]. Disponible en: <http://bcn.cl/24rir> (diciembre, 2023).
- Citizens Advice Bureau (2023). Te Puni Kokiri - Maori Business Facilitation Service. Disponible en: <http://bcn.cl/3gpa4> (diciembre, 2023).
- Community Law (s/f-a). Status of Māori land. Disponible en: <http://bcn.cl/3gpa6> (diciembre, 2023).
- (s/f-b). Māori incorporations. Disponible en: <http://bcn.cl/3gpa9> (diciembre, 2023).
- Derby, M. (2012). 'Waitangi Tribunal – Te Rōpū Whakamana', Te Ara - the Encyclopedia of New Zealand. Disponible en: <http://bcn.cl/3gpaa> (diciembre, 2023).
- Electoral Commission (s/f). What is New Zealand's system of government? Disponible en: <https://elections.nz/democracy-in-nz/what-is-new-zealands-system-of-government/> (diciembre, 2023).
- Human Rights Commission (s/f). Human Rights and Te Tiriti o Waitangi. Disponible en: <http://bcn.cl/3gpac> (diciembre, 2023).
- ILO, International Labour Organization (s/f). Ratifications of C169 - Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169). Disponible en: <http://bcn.cl/3gpaf> (diciembre, 2023).
- Keane, B. (s/f). 'Ngā rōpū tautohetohe – Māori protest movements - Land protests'. Te Ara - the Encyclopedia of New Zealand. Disponible en: <http://bcn.cl/3gpag> (diciembre, 2023).
- Māori Land Court (s/f). Our history. Disponible en: <http://bcn.cl/3gpaj> (diciembre, 2023).
- Ministry of Health (s/f). Disponible en: <http://bcn.cl/3gpai> (diciembre, 2023).
- Ministry of Māori Development (s/f). Our story. Disponible en: <http://bcn.cl/3gpam> (diciembre, 2023).
- (2022). The Section 8I Report 2022. Disponible en: <http://bcn.cl/3gpan> (diciembre, 2023).
- Newzealand.com (n.d.). Discover Māori culture in New Zealand. Disponible en: <http://bcn.cl/3gpao> (diciembre, 2023).
- NZ History (s/f). Māori land loss, 1860-2000. Disponible en: <http://bcn.cl/3gpar> (diciembre, 2023).
- New Zealand Ministry of Justice (s/f-a). Constitutional. Disponible en: <http://bcn.cl/3gpas> (diciembre, 2023).
- (s/f-b). Te Tiriti o Waitangi - Treaty of Waitangi. Disponible en: <http://bcn.cl/3gpap> (diciembre, 2023).

- New Zealand Parliament (2016). Te Ture Whenua Māori Bill 2016. Disponible en: <http://bcn.cl/3gpau> (diciembre, 2023).
- Office of the Auditor-General New Zealand (s/f). Summary. Māori Land and Its Administration. Disponible en: <http://bcn.cl/3gpaw> (diciembre, 2023).
- Queen's University (s/f). New Zealand | Multiculturalism Policies in Contemporary Democracies. Disponible en: <http://bcn.cl/3gpay> (diciembre, 2023).
- Stats NZ (2023). Māori population estimates: Mean year ended 31 December 2022. Disponible en: <http://bcn.cl/3gpb0> (diciembre, 2023).
- Waikato Tainui (s/f). Settlements. Disponible en: <http://bcn.cl/3gpb3> (diciembre, 2023).
- Taonui, R. (2012). Restoring Māori customary law. Te Ara - the Encyclopedia of New Zealand. Disponible en: <http://bcn.cl/3gpb4> (diciembre, 2023).
- The Office for Māori Crown Relations (2023). Te Kāhui Whakatau (Treaty Settlements). Year-to-Date Progress Report 1 July 2022 – 31 March 2023. Disponible en: <http://bcn.cl/3gpb5> (diciembre, 2023).
- Te Arawhiti (s/f). Welcome to the Office for Māori Crown Relations – Te Arawhiti. Disponible en: <http://bcn.cl/3gpb7> (diciembre, 2023).
- Universidad de Otago (s/f). Societal lore (tikanga) in Māori culture. Disponible en: <http://bcn.cl/3gpb8> (diciembre, 2023).
- Waitangi Tribunal (s/f). About the Waitangi Tribunal. Disponible en: <http://bcn.cl/3gpb9> (diciembre, 2023)
- (2017). Chapter 3: Treaty Principles and Standards. Disponible en: <http://bcn.cl/3gpbC> (diciembre, 2023).
- (2023). Guide to the Practice and Procedure of the Waitangi Tribunal. Disponible en: <http://bcn.cl/3gpbD> (diciembre, 2023).

Nota aclaratoria

Asesoría Técnica Parlamentaria, está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.



Creative Commons Atribución 3.0
(CC BY 3.0 CL)