

Políticas de reconocimiento indígena: lecciones del caso de Nueva Zelanda y el pueblo maorí

Melisa Gálvez Toro

DOCUMENTO DE TRABAJO ICSO – N° 56 / 2019

Santiago, junio 2019

Políticas de reconocimiento indígena: lecciones del caso de Nueva Zelanda y el pueblo maorí.

Melisa Gálvez Toro¹

Resumen

Este documento de trabajo tiene por objeto describir el proceso de reconocimiento político del pueblo maorí por parte del Estado de Nueva Zelanda. En él se exponen los principales mecanismos institucionales que han emergido desde la firma del Tratado de Waitangi en 1840, destacando el papel de la Corte de Tierras, el Tribunal de Waitangi y la reforma electoral de 1993. Se sugiere que, si bien los avances en las relaciones entre la comunidad indígena maorí y el Estado de Nueva Zelanda han sido de gran envergadura en términos de reformas políticas, aún persisten brechas de desarrollo en la comunidad maorí en comparación a los euro-descendientes. En parte esto se explica por una promoción del modelo económico neoliberal por parte del gobierno como mecanismo de compensación para la comunidad indígena. Si bien en Nueva Zelanda este modelo refuerza la influencia política y económica de las comunidades indígenas, erosiona la identidad y cultura maorí.

Palabras clave: Nueva Zelanda, política indígena, Tribunal de Waitangi, maorí, reconocimiento

Abstract

The purpose of this working paper is to describe the political process of recognition of the Maori people by the State of New Zealand. By means of a systematic review of academic literature, here are exposed some of the institutional mechanisms that have emerged through the last two centuries since the signing of the Treaty of Waitangi in 1840, highlighting the role of the Land Court, the Waitangi Tribunal and The Electoral Reform of 1993. In the final section of this paper, it is stated that although progress in the relations between the Maori indigenous community and the State of New Zealand have been of great importance in terms of political reforms, there are still gaps in development in the community compared to the Euro-descendants. This is partially explained by the promotion of a neoliberal economic model from the government as a mechanism to compensate the indigenous community since the Waitangi Tribunal. While in New Zealand this model reinforces the political and economic influence of indigenous communities, it erodes Maori identity and culture.

Key words: New Zealand, indigenous policy, Waitangi Tribunal, Maori, recognition

¹ Politóloga de la Universidad Diego Portales y diplomada en Género y Políticas Públicas Globales de la Universidad de Chile. Se ha desempeñado como asistente de investigación en PNUD Chile y actualmente se encuentra ejerciendo el mismo cargo en ICSO-UDP y en el Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género de la Corporación Humanas. Contacto: melisa.galvez@mail.udp.cl

Introducción

El proceso de colonización de Nueva Zelanda y los dispositivos bajo los cuales el Imperio Británico ocupó los nuevos territorios, no fueron del todo diferente a otros procesos llevados a cabo en África y Asia. Así, la evangelización, la educación y el comercio tuvieron un rol fundamental para garantizar la expansión del Imperio Británico tras la primera revolución industrial en la segunda mitad del siglo XVIII (Hopkins, 2012). Tanto en las décadas previas a la firma del Tratado de Waitangi -documento fundacional del Estado neozelandés- como tras los acontecimientos que rodearon la independencia de Nueva Zelanda de la Corona Británica, las concepciones totalizantes del moderno Estado-nación supusieron la persecución y supresión de la población maorí. Esto por medio de la implementación de políticas, leyes e instituciones que tenían por objeto su asimilación a los patrones y principios socioculturales europeos, silenciando la cultura e identidad maorí (Walker, 2005).

Sin embargo, a lo largo del siglo XX y en especial tras la década de 1970 se han percibido grandes cambios en lo que respecta al reconocimiento de la comunidad indígena maorí por parte del Estado neozelandés, afectando la estructura institucional por la incorporación progresiva de los principios y cosmovisión de la comunidad indígena (Ruru, 2009). Dicho proceso ha catapultado el caso neozelandés como uno de los más reconocidos a nivel global en materia de derechos y reconocimiento indígena, siendo ampliamente abordado por la literatura académica e inspirando otros procesos similares alrededor del mundo. No obstante, este proceso ha supuesto costos a la identidad maorí, relato que suele ser invisibilizado en los estudios comparados que incorporan este caso.

De esta manera, el presente documento tiene por objeto describir y esclarecer la trayectoria de negociación y reconocimiento entre el Estado neozelandés y el pueblo maorí. Por medio de la revisión sistemática de literatura académica, se ponen de relieve las principales reformas e instituciones que han emergido desde 1970 hasta la actualidad, las cuales han resultado en una profunda transformación del sistema político neozelandés. Asimismo, busca facilitar el acceso a este caso por parte de la comunidad de habla hispana, teniendo en consideración la dominancia de la lengua inglesa en los estudios sobre el caso en cuestión.

El documento se divide en cinco apartados principales. En primer lugar, se realiza una descripción del Estado neozelandés y su sistema político-administrativo, incluyendo el contexto bajo el cual se firmó el Tratado de Waitangi en 1840. En segundo lugar, se evidencia el álgido escenario de emergencia del Tribunal de Waitangi en 1975, la reforma de 1986 y su proceder desde entonces. En tercer lugar, se describen otros mecanismos, plataformas y reformas sobre las cuales el pueblo maorí ha podido incorporar sus intereses al sistema neozelandés, así como los diversos actores implicados en el proceso. En cuarto lugar, se evidencian los impactos económicos, políticos y sociales de dichos mecanismos; así como los costos a la identidad y cultura indígena que ha supuesto la estrategia del Estado neozelandés para resolver sus controversias. Por último, se finaliza este documento con las principales lecciones y aprendizajes que es posible extraer del proceso neozelandés y se exponen los desafíos aún pendientes en materia de reconocimiento del pueblo maorí.

Antecedentes

El Reino de Nueva Zelanda o *Aotearoa* (por su nombre en maorí)² es un país de la cuenca del pacífico ubicado al sureste de la plataforma continental de Oceanía, con una superficie de 270.500 km². Está conformada por dos grandes islas, la Isla del Sur donde se encuentra la capital comercial y la región más poblada, Auckland; y la Isla del Norte donde se emplaza la capital nacional, Wellington. Asimismo, se compone por otras pequeñas islas aledañas y dos estados de libre asociación, Niue y Cook Island³.

Aotearoa Nueva Zelanda es considerado uno de los países más desarrollados del mundo. Está poblada por 4.96 millones⁴ de personas, de los cuales 598.602 corresponden a personas de origen maorí (14.9% de la población total) frente a 59.1% neozelandeses de origen europeo (*pakeha*) y 26% de otros países⁵. El ingreso per cápita nacional fue de USD\$ 42.940 para el año en 2017 (Banco Mundial, 2017)⁶ y su índice de desarrollo humano alcanzó 0.917 de 1.0, posicionándole en el nº16 del ranking global⁷.

Respecto de su sistema político, *Aotearoa* Nueva Zelanda es una monarquía constitucional y una democracia parlamentaria cuya Jefa de Estado es la Reina Isabel II de Inglaterra, formando parte de la *Commonwealth of Nations*⁸. La Corona es representada por la Gobernación General, cargo designado por la Reina y aprobada por el poder legislativo, hoy investida por Patsy Reddy desde septiembre del 2016. A su vez la Jefatura de Gobierno es encarnada por la Primera Ministra, designada por la Gobernación General teniendo en consideración las mayorías y su potencial apoyo en el parlamento⁹. Una vez elegido el o la Primera Ministra, este conforma al Gabinete de Ministros, el principal órgano ejecutivo del gobierno. Actualmente la Primera Ministra es Jacinda Ardern del partido Laborista de centro-izquierda.

² Al final del documento, encontrara un ANEXO que incorpora un breve glosario de algunas de las palabras más comunes en maorí, muchas de ellas también utilizadas en el presente artículo.

³ Ver: <https://www.britannica.com/place/New-Zealand>

⁴ Ver: <https://www.stats.govt.nz/topics/population>

⁵ Ver: http://archive.stats.govt.nz/Census/2013-census/profile-and-summary-reports/ethnic-profiles.aspx?request_value=24705&parent_id=24704&tabname=#24705

⁶ GDP (current US\$). Ver: <https://data.worldbank.org/country/new-zealand>

⁷ Ver: <http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/NZL>

⁸ Antiguamente conocido como la Mancomunidad Británica de Naciones compuesta por las colonias de la Corona británica en ultramar. Desde la firma de la Declaración de Londres en 1949 se formaliza una asociación de Estados libres “soberanos e iguales” que a día de hoy asciende a 53 países independientes y semiindependientes. Ver: <http://thecommonwealth.org/commonwealth-70>

⁹ Dado el sistema político de Nueva Zelanda, son diversos los poderes constitucionales conferidos a la familia real británica, algunos de carácter simbólicos mientras otros de tipo administrativo y constitucional, aun cuando se constituya como un Estado independiente. El rol que cumple la Corona ha sido sujeto de discusión y a día de hoy constituye una temática de tensión. Para mayor detalle, consultar McKenna, M. 2016. “Waiting to die? The British monarchy in Australia, New Zealand and Canada, 1991–2016” en *Crowns and colonies: European monarchies and overseas empires*, eds. R. Aldrich y C. McCreery.

Por otro lado, el poder legislativo se ve constituido en la Casa de Representantes, de carácter unicameral, compuesta por 120 diputados y diputadas elegidos por voto directo cada 3 años, desde la reforma electoral de 1993. Asimismo, a diferencia de otros países como su vecina Australia, Aotearoa Nueva Zelanda es de carácter unitario y con un leve grado de descentralización. Desde la Ley de Gobiernos Locales del 2002 el territorio se divide en 12 regiones y 73 distritos, los cuales poseen gobiernos locales representados por Concejos electos a nivel de las ciudades y las regiones, así como juntas comunitarias.

Cuadro 1: Resumen de caracterización del caso

Dimensión	Nueva Zelanda - Aotearoa
Sistema Político	Monarquía Constitucional Democracia Parlamentaria
Poder Ejecutivo	Gobernadora General (Rep. Corona): Patsy Reddy Primera ministra (J.G.): Jacinda Ardern
Sistema administrativo	Estado unitario - centralizado
Poder Legislativo	House of Representatives (Unicameral)
IDH	0.917
Ingreso per Cápita	USD\$ 42.960
Población	4.96 millones (14.9% maorís)

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial, PNUD y Páginas oficiales del Gobierno de Nueva Zelanda.

Como se ha señalado, en la actualidad la población maorí llega casi a las 600.000 personas, lo que representa un 14.9% de la población total. Si bien a principios del siglo XX aún la mayoría residía en zonas rurales, a día de hoy el 65,2% de la comunidad indígena maorí vive en zonas urbanas, en especial en la Isla Norte donde se concentra el 86% de aquellos que viven en las ciudades¹⁰. No obstante, la estructura de la sociedad maorí no ha cambiado en su totalidad respecto de cómo se constituía en su origen.

La sociedad maorí se organizaba en 4 niveles. El *whanau* es la unidad más básica de la sociedad maorí y constituye el núcleo familiar extendido hasta 3 generaciones que podía bordear las 20 personas. El *hapū* es una sub-tribu compuesta de dos o más *whanau*, pero que además es

¹⁰ Ver: http://archive.stats.govt.nz/Census/2013-census/profile-and-summary-reports/ethnic-profiles.aspx?request_value=24705&tabname=Populationandgeography

reconocido por otro *hapū* como tal. Por ello debe cumplir con ciertos requisitos no sólo de carácter ancestral por cierto vinculados a la tierra (*mana whenau*), sino también de carácter político, como un líder capaz de establecer relaciones diplomáticas en base a matrimonios políticos, así como poder bélico (*mana tangata*). En el tercer nivel se encuentra el *iwi* o tribu, una confederación de *hapū* de un ancestro común, que solían cooperar para defender sus tierras y recursos frente a otras *iwi* o tribus. Finalmente, se encontraba el *waka*, una confederación de tribus basado en vínculos ancestrales del siglo XIV, que establecía alianzas para defenderse de invasores externos al pueblo maorí (Walker 2004, 63-65).

Diagrama 1: Estructura de la sociedad maorí.



Fuente: Elaboración propia en base a Walker, R. 2004.

A día de hoy, el *waka* se encuentra obsoleto y producto del proceso de migraciones de maorís a las ciudades en la primera mitad del siglo XX, los *whanau* pasaron a conformar sólo las familias nucleares, aunque aún en zonas rurales se constituye como una familia extendida. De esta manera *whanau*, *hapū* e *iwi* aún organizan la sociedad maorí. Según el censo de 2013, existen 10 *iwi* reconocidos en Nueva Zelanda, siendo Ngā Puhi ubicado en la Isla Norte, el más grande de descendientes maorí conformado por 150 *hapū*, alrededor de 125.600 personas¹¹. Esta estructura de la sociedad maorí ha sido reconocida formalmente dentro de la estructura administrativa neozelandesa, ya desde finales del siglo XIX organizando las comunidades indígenas y su participación en la toma de decisiones, primero por medio de la Ley de Escaños reservados en 1867 y ya entrado el siglo XX con los Comités Maorí y el Concejo Maorí de Nueva Zelanda en 1962. No obstante, su poder real estuvo supeditado a los intereses del Estado neozelandés durante gran parte

¹¹ Ngā Puhi, Ngāti Porou, Ngāi Tahu, Waikato, Ngāti Tūwharetoa, Ngāti Maniapoto, Tūhoe, Ngāti Kahungunu ki Te Wairoa, Te Arawa, Ngāti Kahungunu. Ver: <http://archive.stats.govt.nz/Census/2013-census/profile-and-summary-reports/quickstats-about-maori-english/population.aspx>

de la historia hasta la segunda mitad del siglo XX. A continuación, se profundizará en el proceso de conformación del Estado de Nueva Zelanda y la firma del Tratado de Waitangi.

1. Independencia y la Firma del Tratado de Waitangi (1840)

El primer contacto entre la comunidad indígena maorí y europeos data de 1642, aunque de carácter fugaz una vez los maorí expulsaron a los forasteros (Walker 2006). Luego de este suceso, bastó más de un siglo hasta que llegara la primera expedición inglesa liderada por James Cook¹² en 1769 (Ibíd.). Desde entonces, las relaciones entre mercaderes europeos y la comunidad maorí se fueron profundizando bajo la protección de la Corona Británica, con su consecuente asentamiento en el territorio. Durante las primeras décadas las relaciones entre ambos permanecieron estables y beneficiosas tanto para los europeos (*pakeha*) como para los maorí. Por medio de un sistema de trueques, se estableció una relación de derechos recíprocos en que la comunidad maorí permitía a las compañías europeas gozar de los recursos de los que disponían las islas, a cambio de que europeos prestaran armamento, protección y acceso de la comunidad maorí a la industria pesquera. Dados los beneficios resultantes de la alianza con los *pakeha*, los jefes maorí comenzaron a otorgar tierras y arreglar matrimonios con europeos a fin de usarlos de intermediarios con los barcos mercantes que pasaban por las islas (Walker 2006:76).

Como en muchos otros procesos de colonización, con la llegada de los europeos a las tierras indígenas se difundieron nuevas enfermedades (*Mate Pakeha*). Esto resultó en una reducción significativa de la población maorí, lo que en el tiempo fue interpretado desde la cultura indígena (*Mate Maori*) como resultado de una “invasión espiritual” traída por los *pakeha*. Como señala Walker (2006), para los maorí “(...) parecía que ellos morían mientras que los europeos vivían”¹³, lo que comenzó a tensionar las relaciones entre ambos.

Asimismo, entrado el siglo XIX, comenzaron a llegar las primeras misiones de evangelización de origen inglés y francés, introduciendo el cristianismo a la población maorí. En principio, dado el sistema de creencia de la comunidad indígena, el Dios de los *pakeha* y las deidades maorí no eran excluyentes, por lo que rápidamente fue incorporado en la cultura maorí sin necesariamente modificar su sistema de creencias basado en el vínculo con la tierra y sus ancestros. De esta manera, por medio de la educación, se comienza a transmitir el catolicismo y los principales valores occidentales. Cabe destacar que los misioneros no formaron parte instrumental en el proceso de asimilación de la comunidad maorí al sistema europeo hasta 1847, con la Ordenanza de Educación (*Education Ordinance*) que prohibió la enseñanza en lengua maorí que regía hasta ese entonces en las escuelas¹⁴.

¹² Explorador naval británico responsable del descubrimiento de gran parte de las Islas del Pacífico que luego pasaron a formar parte de la Corona Británica.

¹³ Traducción propia. El original se lee: “To the Maori people, it seemed they died while the Europeans lived” (Walker, 2006:80)

¹⁴ Ver: <https://teara.govt.nz/en/zoomify/34874/education-ordinance-1847>

El vínculo entre maorí y misioneros se vio reforzado por la necesidad de subsistencia de estos últimos, por lo que comenzaron a comerciar armas (mosquetes) con la población maorí para abastecerse de alimentos; una práctica usual por parte de misioneros en dicha época (Walker, 2006). Esto, en contexto de conflicto entre tribus, incentivó una carrera armamentista dentro de la comunidad maorí que convierte el mosquete en un bien altamentepreciado. Un hito culmine de estas tensiones resulta de la visita que realizaron algunos jefes maorí a Inglaterra en 1821, instancia en que conocieron al Barón Charles de Thierry, un explorador de origen francés quien arregló la compra de 40.000 hectáreas con dichos jefes, a quiénes les pagó con una significativa cantidad de mosquetes y pólvora¹⁵. Al regresar los jefes maorís a Nueva Zelanda, su nueva adquisición fue interpretada por los demás jefes como una conducta beligerante, desencadenando la guerra de los Mosquetes de 1821; antecedente de la declaración de independencia de la comunidad indígena de la Corona Británica en 1835 (Walker, 2006).

Luego de algunos años de conflicto, la llegada de Reverendo Henry Williams en 1823, fue vista por la comunidad maorí como un potencial intermediario para restituir la paz al prohibir la venta de mosquetes por parte de los misioneros. Durante los siguientes años sirvió de guía en el proceso de paz entre las tribus maorí junto a James Busby, enviado por la Corona en su representación. En el transcurso de este proceso, el Barón Charles de Thierry comunica a Busby sus intenciones de establecerse como soberano de Nueva Zelanda, como resultado de la adquisición de tierras en 1821. En consecuencia, las diversas tribus en conflicto, incentivados por Busby y Williams, decidieron el año 1834 declarar la independencia de la Corona inglesa y constituirse en una confederación llamada “Tribus Unidas de Nueva Zelanda” (Walker, 2006:88) con el objeto de contener una posible invasión francesa.

No obstante, luego de la primera reunión como Confederación, las disputas entre las tribus persistieron y no se logró establecer una administración gubernamental desde la concepción occidental. Williams y Busby solicitaron, por tanto, la anexión de Nueva Zelanda a la Corona Británica en calidad de Reino independiente, lo que llevó a la firma del Tratado de Waitangi en 1840. Dicho tratado ha sido sujeto de grandes disputas hasta la actualidad. En su origen, el documento fue escrito en inglés y luego traducido por Williams a la lengua maorí, quien decidió traducir la palabra “soberanía” (en ese tiempo *mana*) como “gobernanza” o “gobierno” (*kawanatanga*), la cual no formaba parte del vocabulario maorí sino un constructo de los misioneros relativos a la práctica religiosa. Con ello, la versión en inglés traspasaba la total soberanía a su Majestad la Reina Victoria del Reino Unido¹⁶, mientras que garantizaba la propiedad de las tierras a los jefes de la Confederación de Tribus¹⁷. Esto con el objeto de facilitar la firma del Tratado, en cuyo caso la “gobernanza” *kawanatanga* quedaba en manos de maorí mientras que la “soberanía” *sovereignty* en inglés quedaba en manos de la Corona (Walker, 1984). Por lo que la versión en inglés del tratado firmada por la Corona no coincidía con la versión que firmaron los jefes maorí (Walker, 2006).

Durante las siguientes décadas, esta ambigüedad en el Tratado, provocó variados conflictos debido a las diversas interpretaciones del mismo. Esto permitió que se mantuviese una constante lucha

¹⁵ Ver: <https://teara.govt.nz/en/biographies/1t93/thierry-charles-philippe-hippolyte-de>

¹⁶ Tratado de Waitangi. Artículo primero. Ver: <https://nzhistory.govt.nz/politics/treaty/read-the-treaty/english-text>

¹⁷ *Ibid.* Artículo segundo. Ver: <https://nzhistory.govt.nz/politics/treaty/read-the-treaty/english-text>

entre maorí y *pakeha*, en tanto estos últimos creaban diversos aparatos institucionales para garantizar la compra y explotación de tierras (a libre disposición de la Corona en tanto soberana). Por ello, los maorí comenzaron a ver amenazada su capacidad de controlar sus propios asuntos como comunidad indígena en tanto el *mana* (poder ancestral) emanaba de la tierra. Esto dio origen al *Kingitanga* o movimiento por la unidad, que consistió en diversas reuniones inter-tribales que tenía por objeto prohibir la venta de tierras que “eclipsaban” el *mana* maorí (Walker, 1984). Ello llevó a la conformación del movimiento del Rey Maorí que eligió a su primer Monarca en 1858, figura vigente hasta la actualidad¹⁸.

Como resultado de ello, la Corona inglesa al percibir su soberanía amenazada, promulgó la Ley de Tierras Nativas de 1862 (*Native Land Act*) y el establecimiento de la Corte de Tierras Nativas en 1865 (Ruru, 2009) con la pretensión de identificar los verdaderos propietarios de la tierra. Producto que las tierras bajo manos maorí eran una propiedad colectiva, dicha Ley, vigente hasta mediados del siglo XX, tenía por objeto “individualizar” la propiedad de la tierra, facilitando la compra por parte de colonos por medio de la “asimilación a la legislación británica” (Walker, 2006:135). La ley fue reformada en las siguientes décadas reforzando la capacidad de descomponer en pequeñas unidades la tierra antes colectiva, aumentando el conflicto interno en la comunidad indígena. Esto resultó en una alienación y desarticulación de la identidad maorí “(...) por medio del poder de la Corte de determinar la retención o disposición de las tierras maorí” (Walker 2006:137)¹⁹; que recién comenzó a re-componerse tras la segunda guerra mundial. Dicho proceso generó nuevos conflictos armados entre *maorí* y *pakeha* lo que resultó en la Ley de Escaños Reservados de 1867, un intento del Estado neozelandés por contener una declaración de independencia por parte de la comunidad indígena. Este mecanismo será abordado en más profundidad en otras secciones de este artículo.

Cuadro 2: Principales hitos en las relaciones entre el Estado neozelandés y la comunidad maorí en el siglo XIX.

Año	Hitos
1821	Guerra de los Mosquetes
1835	Declaración de Independencia Maorí – Confederación de Tribus de Nueva Zelanda
1840	Firma del Tratado de Waitangi – Fundación Reino de Nueva Zelanda
1847	Ordenanza de Educación (<i>Education Ordinance</i>)
1862	Ley de Tierras Nativas (<i>Natives Land Act</i>)
1867	Escaños Reservados

Fuente: Elaboración propia basado en Walker 2004; Ruru 2009; Bargh 2018 y Bell 2018.

¹⁸ Aunque no posee capacidades constitucionales ni jurídicas, posee liderazgo dentro de los *iwi* ejerciendo un poder simbólico en materias propias de la comunidad indígena maorí. Para saber sobre los monarcas en la historia, ver: <https://teara.govt.nz/en/kingitanga-the-maori-king-movement/page-1>

¹⁹ Traducción propia. El original se lee: “by the power of the court to determine the retention or disposal of Maori Land” (Walker, 2006:137)

2. Activismo Conservador y Neo-activismo: catalizadores de la creación del Tribunal de Waitangi.

Producto de la Segunda Guerra Mundial y la necesidad de abastecimiento de recursos para la guerra, en Nueva Zelanda se produjo una migración por parte de la población indígena desde zonas rurales hacia zonas urbanas. Dicho fenómeno migratorio impactó de manera significativa la capacidad de articulación de los intereses maorí. En la medida que la migración aumentaba hacia la década de los sesenta, la urbanización de las medianas y grandes ciudades se reconfiguraba posibilitando la gestación de una conciencia de clase maorí. Si bien los primeros grupos de maorí se asimilaron a la sociedad *pakeha* residente en las ciudades, con el siguiente flujo de migrantes la cultura maorí se comienza a instalar en zonas urbanas por medio de la asociación a diversas organizaciones. Entre ellas destacan aquellas de carácter religioso, vecinal y deportivos (en torno al rugby), así como los comités y concejos maorí y asociaciones de mujeres maorí, siendo de especial relevancia la *Maori Women's Welfare League* (Walker 1984;2006), fundamental para visibilizar las condiciones de vida de la población maorí en ciudades.

Este periodo se conoce como la etapa de activismo conservador del pueblo maorí, en tanto buscaron conseguir derechos por medio del marco institucional y en especial relativo a diversos mecanismos de representación local y nacional de los intereses maorí, como el interés de aumentar la cantidad de escaños en el Parlamento y la creación del Concejo Maorí en 1962 (Walker, 1984). Esto permitió concienciar progresivamente a la comunidad maorí de la cultura de asimilación promovida por los *pakeha* y el Estado neozelandés, resultando en una creciente diversificación de dicho activismo. Ello da inicio a un “renacer” de la cultura maorí, de base urbana y universitaria, lo que llevó a la conformación de nuevos grupos y asociaciones en defensa de la cultura maorí. De base marxistas y humanistas, estos movimientos se caracterizaron por un *modus operandi* de tipo radical. Se manifestaban por medio de pinturas de eslóganes en espacios públicos, destrucción de propiedad pública y privada, ocupación ilegal de tierras en disputa, resistencia pasiva a las fuerzas de seguridad e incluso resistencia armada (Walker, 1984).

De esta manera, inspirados por el movimiento *Black Panther* en EEUU, nació el colectivo *Nga Tamataoa* o “Los Guerreros” en 1970 que buscaba defender los derechos maorí y revindicar la lucha contra la discriminación racial desde la retórica del *brown power* poniendo especial atención a las violaciones y negligencia del Tratado de Waitangi por parte del Estado de Nueva Zelanda (Walker, 2006). No obstante, el lado más conservador de este activismo finalmente fue quien tomó el control de las demandas. Asimismo, con el apoyo de *Nga Tamataoa*, dieron inicio a una serie de programas de “auto-ayuda” (ibíd., 201) como la promoción de acceso igualitario al mercado laboral y una reforma al sistema educativo (primario y secundario) que contemplaba restituir la lengua maorí en la enseñanza escolar y reforzar la identidad maorí. Dichos esfuerzos se llevan a cabo durante el gobierno del Partido Laborista quien designó por primera vez a un maorí a cargo del Ministerio de Asuntos Maorí, Matiu Rata, en 1974 (Walker, 2006:212)

Como resultado de este proceso, en 1975 se promulgó la Ley del Tratado de Waitangi (*Treaty of Waitangi Act*), que creó el Tribunal de Waitangi con el objeto de: 1) atender e investigar las quejas del pueblo maorí relativas al Tratado firmado en 1840, y 2) sugerir al Estado neozelandés potenciales acuerdos con la comunidad indígena (Walker, 2006). No obstante, dicha ley presentaba diversos problemas. Si bien el ministro Matiu Rata movilizó la posibilidad de que esta fuese de carácter

retroactivo²⁰ hasta el año 1900, no fue concedido durante la negociación de la Ley, por lo que el Tribunal sólo podía atender casos posteriores a la entrada en vigor de la Ley. Asimismo, los reportes que emanaban del Tribunal no tenían una capacidad vinculante, por lo que acordar un arreglo con las comunidades maorí quedó supeditada a la voluntad de la Corona. Por último, cualquier acuerdo que pudiese haber entre la Corona y la comunidad indígena debía ser en último término aprobado por el Parlamento (Walker 2006, Ruru 2009). Estas condiciones generaron limitaciones para la implementación de la ley, lo que, a su vez, suscito diversas críticas.

Dada la poca operatividad del Tribunal, se gestó un creciente descontento por parte de la población indígena que renueva el activismo conservador de la década de los setenta hacia un neo-activismo caracterizado por la lucha contra el racismo, sexismo, capitalismo y la opresión del gobierno (Walker, 2006:220). Nació entonces en 1980 lo que se conoció como el *Waitangi Action Committee* (WAC) un conjunto de agrupaciones maorí que se movilizaron, entre otras cosas, en demanda de una reforma al Tribunal, cuestión que fue concedida en 1986 capacitándole para realizar investigaciones de carácter retroactivo, pudiendo acoger casos que se remontaban al año 1840.

Desde entonces el Tribunal se compone de entre 2 a 20 miembros, designados por la Gobernación General por recomendación del Ministerio de Desarrollo Maorí, previa consulta con el Ministerio de Justicia²¹. Normalmente los miembros suelen distribuirse de manera paritaria entre los maorí y *pakeha* (10 de cada uno). Si bien los miembros del tribunal no requieren ser juristas, en el caso del juez principal, debe ser o haber sido miembro de la Corte de Tierras Maorí o del Tribunal Supremo²². En adición, el Tribunal es un órgano independiente, aunque se relaciona con el Ministerio de Justicia.

La manera en que el Tribunal procede es 1) recibe alguna denuncia del pueblo maorí en la que se apunta un incumplimiento o violación del Tratado de Waitangi; 2) Da inicio a un proceso de audiencia donde diversos actores como la sociedad civil, del sector privado, sector público y partidos políticos entre otros presentan sus argumentos al Tribunal; y 3) El Tribunal evalúa el caso y emite un informe donde sugiere diversos mecanismos para que el gobierno de Nueva Zelanda proceda y con ello repare las relaciones con la comunidad maorí. El proceso de acuerdo posterior entre el Estado y la comunidad indígena es llevado a cabo por la Oficina de Acuerdos del Tratado (OTS) que será expuesto en detalle más adelante.

De esta manera, el Tribunal de Waitangi viene a constituirse como uno de los primeros actos de reconciliación entre los *pakeha* (euro-descendientes) como cultura dominante y los maorí como cultura oprimida. Examina públicamente el pasado colonial de Nueva Zelanda, oye la historia de sistemática exclusión y asigna la respectiva responsabilidad del Estado en ello, para resignificar y reconstruir la historia entre ambas culturas (Hopkins, 2012). Asimismo, dos elementos han resultado fundamentales en el uso de la plataforma del Tribunal. Como señala Hopkins (2012), el Tribunal ha permitido que *pakehas* pidan disculpas explícitas por las políticas de colonización y practicas violentas por parte del Estado-nación en defender la cultura occidental por sobre la maorí.

²⁰ Retroactivo refiere a cuando una Ley, una vez entra en vigor, tienen capacidad de sancionar o investigar casos potencialmente afectados por dicha ley, que ocurrieron previo a la promulgación de la misma.

²¹ Sección 4. Artículo 2, inciso b). Ver tratado en:

<http://www.legislation.govt.nz/act/public/1975/0114/107.0/contents.html>

²² Sección 4. Artículo 2, inciso a). Ver tratado en:

<http://www.legislation.govt.nz/act/public/1975/0114/107.0/contents.html>

En segundo lugar, permite restablecer o balancear el *mana* (poder ancestral) entre *pakeha* y maorí. El proceso de restablecer el *mana* supone entonces esfuerzos por parte de los *pakeha* en asegurar la supervivencia de la cultura e identidad maorí, siendo la educación y la lengua un elemento imprescindible en tanto “(...) la lengua maorí es una expresión esencial y envoltura de la cultura maorí”²³.

Evidencia de ello fue la aprobación de la Ley de Lengua Maorí en 1987, el primer triunfo de la comunidad indígena en el Tribunal al convertir el *te reo* (lengua maorí) en una lengua oficial. La creciente tensión por un renovado uso del *te reo* en espacios públicos como resultado del neo-activismo indígena, desemboca en una denuncia promovida por *Te Reo Maori Society, Nga Tamatoa, Te Huinga Rangatahi*²⁴ y *Kahonga Reo Movement*²⁵ ante el Tribunal en 1985. En ello se señalaba que *te reo* era un tesoro que el Estado debía proteger conforme al Tratado de Waitangi y que, a lo largo de la historia, el Estado *pakeha* (euro-descendiente) había hecho uso de la educación como aparato de asimilación de la cultura e identidad maorí por medio de la supresión del *te reo*, faltando a su obligación para con el Tratado. Como resultado, el Tribunal sancionó en favor de la denuncia y elaboró un informe sugiriendo diversas leyes y políticas a implementar, entre ellas, le ley en cuestión.

Desde entonces, como resultado del Tribunal de Waitangi, el Estado neozelandés estableció una relación de asociación con el pueblo maorí. En ello, la responsabilidad de incorporar el *tikanga maori* (creencias y valores indígenas) en las diversas formas institucionales ha sido un elemento pujante en la agenda entre la comunidad indígena y el Estado. No obstante, las recomendaciones del Tribunal no son vinculantes, por lo que en último término la posibilidad de incorporar el *tikanga maori* al sistema neozelandés, así como la reconciliación entre ambos pueblos, queda en manos de la OTS, la cual pasa a tener un rol fundamental como una segunda instancia o arena de negociación entre la comunidad maorí y el Estado neozelandés. Por lo que es la Oficina finalmente la que materializa el grado de compromiso del Estado en indemnizar y reparar materialmente a la comunidad indígena. Esto a ha presentado un gran desafío a los maorí en movilizar sus intereses en las diversas plataformas que pone a disposición el Estado y el sistema institucional de Nueva Zelanda, siendo las asociaciones de *iwi* desde el sector privado las que más impacto han generado en ello.

3. Principales reformas tras el Tribunal de Waitangi

Como se ha mencionado, en las últimas décadas la relación entre el Estado de Nueva Zelanda y la comunidad maorí ha sufrido cambios significativos. En algunos aspectos, las tribus maorí (*iwi*) cuentan ahora con mayor reconocimiento por parte del Estado, en especial en lo que respecta a la toma de decisiones políticas. Según Bargh (2018), esta situación se relaciona directamente con la

²³ Traducción propia. El original se lee: “essential expression and envelope of Māori culture, important for Māori in maintaining their pride and identity as a people”. Ver: <https://nzhistory.govt.nz/culture/maori-language-week/history-of-the-maori-language>

²⁴ Asociación de estudiantes maorí de Nueva Zelanda.

²⁵ Movimiento maorí que reivindicaba la enseñanza y uso de la lengua maorí en jardines infantiles.

solidez que ha adquirido la economía *iwi* en el transcurso de los años, siendo el reconocimiento económico un hito relevante como antecedente para el alcance del reconocimiento político.

Como se ha dicho, el reconocimiento formal de la autodeterminación del pueblo maorí tiene sus orígenes en 1840, con el Tratado de Waitangi. Sin embargo, los progresos políticos sustantivos en esta materia no han visto lugar sino hasta la década de 1970, a partir de una repolitización y activismo del pueblo maorí que dieron lugar al establecimiento del Tribunal de Waitangi. Desde este hito en adelante, el reconocimiento indígena ha sido acompañado de diversas reformas políticas que les han otorgado un mayor nivel de incidencia sobre los asuntos públicos y, en particular, sobre las decisiones políticas que les afectan directa o indirectamente.

Según Dawson (2008), en lo que respecta al reconocimiento de sus derechos legales, la agenda maorí se ha centrado históricamente en la demanda de: i) el reconocimiento legal de su lengua; ii) el regreso a la propiedad colectiva de la tierra, el pescado, bosques, ríos, montañas, y otros recursos sobre los que los grupos indígenas tradicionalmente ejercieron control y poseen un vínculo ancestral (*mana*); iii) mayor representación y consulta en el proceso de toma de decisiones, en todos los niveles, empezando por el Parlamento y moviéndose hacia niveles inferiores en las agencias y a lo largo del sector público y; iv) la incorporación de los valores maorí en los estatutos gubernamentales del uso de la tierra y el agua, y de los demás recursos naturales en general.

A grandes razgos, algunos de los objetivos principales de esta agenda política ya han sido conseguidos por el pueblo maorí. Entre ellos destacan, por ejemplo, el reconocimiento de la lengua maorí como oficial; el que algunas tierras de especial significancia para los maorí hayan sido devueltas y otras lo serán en el futuro cercano; y, entre otras cosas, que la mitad de las acciones sobre la pesca se encuentren actualmente en manos de los maorí (Dawson, 2008). Además de estos cambios, existen otras reformas legales relevantes, que serán analizadas en este apartado. A continuación, se describen estas principales reformas en el ámbito institucional, así como los mecanismos de participación política formal con los que cuenta el pueblo maorí actualmente en Nueva Zelanda.

3.1. Ministerio de Desarrollo Maorí (*Te Puni Kōkiri*)

Nueva Zelanda, como otros países desarrollados (ej: Canadá), cuenta con un ministerio especializado en asuntos indígenas. Este es el Ministerio de Desarrollo Maorí (*Te Puni Kōkiri*). Entre otros asuntos, se encarga de liderar las políticas públicas dirigidas a la comunidad indígena; aconsejar sobre las relaciones entre el gobierno y la comunidad maorí; proveer de guía al gobierno sobre aquellos asuntos que afectan el bienestar maorí y; administrar y monitorear la legislación pertinente a sus funciones²⁶.

El Ministerio fue creado en diciembre de 1991 por medio del Acta del Ministerio de Desarrollo Maorí (1991), con el propósito de reemplazar las agencias de *Manatau Maori* y la *Iwi Transition Agency* a partir del 1 de enero de 1992. No obstante, la trayectoria de de esta institución forma parte de toda

²⁶ <https://www.govt.nz/organisations/te-puni-kokiri/>

la historia independiente de Nueva Zelanda. Ya en 1840 había sido creado el Departamento de Protectorado, liderado por los misioneros, que tenía por objeto defender los intereses de los maorí conforme al Tratado de Waitangi, que luego fue abolido dada su activa defensa a los derechos de la comunidad²⁷. Posteriormente, se crea el Departamento Nativo (*Native Department*) en 1861 durante el periodo de alta conflictividad relacionando con el Movimiento del Rey Maorí, que resultó en el establecimiento de Escaños Reservados en 1866 y el de las escuelas nativas en Nueva Zelanda, vigente hasta 1893²⁸. Luego entre 1906 y 1989 se establece el Departamento de Asuntos Maorí que promovió importantes avances de especial relevancia en el contexto de las migraciones de la comunidad indígena a centros urbanos²⁹, que luego fue reemplazado por las dos agencias antes mencionadas.

De esta manera, la reforma de 1991 buscó integrar la labor de estas antiguas instituciones y se profundizan sus responsabilidades. Según Luxton (2008) el Acta confiere a este Ministerio las funciones de:

- Promover el incremento en los niveles de bienestar de los maorí en lo que respecta a las áreas de educación, capacitación y empleo, salud y desarrollo de los recursos económicos; y
- Monitorear y coordinar cada departamento o agencia que provea, o tenga la responsabilidad de proveer, servicio a los maorí, con el propósito de asegurar que estos servicios sean adecuados.

El Ministerio de Desarrollo Maorí administra más de 30 leyes, y aproximadamente 39 reglamentos asociados directamente a temas maorí (BCN, 2014). En la actualidad, el trabajo del Ministerio de Desarrollo Maorí se centra en tres áreas principales³⁰:

- i. Mejorar el bienestar de los neozelandeses y sus familias: garantizar que los *whanau* (familia extendida) puedan acceder a viviendas seguras como base del bienestar económico; garantizar el acceso de estos mismos a los centros de servicios del sector público y; garantizar que las nuevas generaciones puedan participar en las oportunidades de desarrollo y del gobierno.
- ii. Proveer de nuevo liderazgo en el gobierno: fortalecer la relación entre La Corona y los *whanau, hapū e iwi* así como escuchar sus voces; incrementar los niveles de habla del idioma maorí en Nueva Zelanda; acceso a las oportunidades de comercio y que el conocimiento ancestral maorí este protegido doméstica e internacionalmente.
- iii. Construir una economía inclusiva, sostenible y productiva: asegurar que los *whanau* pueden emplear sus tierras para su propio bienestar social, cultural y económico y; asegurar

²⁷ Ver: <https://www.tpk.govt.nz/en/mo-te-puni-kokiri/who-we-are/history>

²⁸ *Ibíd.*

²⁹ Dentro de las actividades promovidas por este Ministerio fueron: la consolidación de Títulos y propiedad (1927), desarrollo de tierras maorí (1929), promoción de empleo (1931), Fideicomisario maorí (1932), vivienda (1959), formación vocacional (1959), relocalización de familias (1960), administración de los asuntos de las islas en el pacífico (1968-1975) y jardines para niños maorí *Kohanga Reo* (1981). Ver: <https://www.tpk.govt.nz/en/mo-te-puni-kokiri/who-we-are/history>

³⁰ Tal y como pueden ser encontrados en: <https://www.tpk.govt.nz/en/a-matou-kaupapa>

que los *whanau* puedan crecer en capacidad y acceso a las oportunidades de desarrollo sustentable.

3.2. Escaños reservados

A nivel parlamentario, es notable mencionar que Nueva Zelanda cuenta con escaños reservados para candidatos maorí desde el año 1867, como parte de la interpretación que se ha hecho del Tratado de Waitangi. El sistema de escaños reservados para pueblos indígenas implementado en Nueva Zelanda se enmarca, a su vez, en un sistema electoral de representación proporcional mixta (*mixed-member proportional representation* [MMP]) que se emplea en el país a partir de la reforma al sistema electoral en 1993³¹. Este sistema electoral implica que algunos de los escaños parlamentarios son electos conforme a una regla de representación proporcional, mientras que otros lo son conforme a una regla de elección de voto mayoritario.

Este particular sistema electoral se operacionaliza de tal forma que, para la elección de 120 escaños a nivel nacional, el votante cuenta con dos votos que debe administrar conforme a reglas distintas. Uno de esos votos, el de representación proporcional, se emplea para elegir un partido político que llevará candidatos para llenar 55 escaños según la regla proporcional. El voto mayoritario, por su parte, se emplea para elegir los 65 escaños restantes en ciertos distritos, que incluyen los asientos reservados para los candidatos maorí, que son 7.

De esta manera, los votantes maorís pueden elegir si se registran en el padrón electoral maorí, para votar por candidatos indígenas en escaños reservados o, por otra parte, se registran en el padrón general de votación. Los candidatos maorí, a su vez, pueden elegir entre competir por los escaños reservados de manera individual o, por otra parte, competir en las elecciones generales como parte de una lista. De esta manera, el sistema electoral maorí asegura a la población indígena un mínimo de 7 representantes (5,8% de los escaños totales) en distritos mayoritarios, pero estos pueden, por vía de la elección del sistema de representación proporcional, alcanzar un mayor porcentaje de representación.

Por ejemplo, para el año 2014 el número de parlamentarios maorí fue de 21. Esto corresponde a un 17,5% de los escaños totales, porcentaje que se encuentra levemente sobre el porcentaje de personas maorí en Nueva Zelanda (14,9%)³². Se estima, además, que el 25% de los candidatos al poder legislativo son, considerando todos los partidos políticos, maorí³³. De esta manera, la comunidad indígena ha desarrollado diversas estrategias y alianzas en función de aumentar su representación en este espacio de toma de decisión. Por esta misma razón, el sistema de escaños reservados ha sido sujeto de discusión en años recientes dada la capacidad de articulación que tiene hoy en día la comunidad maorí.

Adicionalmente, el cada vez más elevado porcentaje de candidatos maorí electos también es consecuencia de la fundación del Partido Maorí en 1994 que, desde su creación, ha entrado en una

³¹ Electoral Act 1993. Ver: <http://legislation.govt.nz/act/public/1993/0087/128.0/whole.html#DLM308512>

³² <https://www.bcn.cl/observatorio/asiapacifico/noticias/participacion-indigena-parlamento-nueva-zelandia>

³³ *Ibíd.*

alianza política estratégica con el Partido Nacional de Nueva Zelanda de centro-derecha. En contra de lo que usualmente ocurre en otros países donde las reivindicaciones indígenas son defendidas por partidos de centro-izquierda, el caso neozelandés parece contradictorio. Como señala Humpage (2018) esto ocurre por una cierta coherencia entre la defensa por parte de los partidos de orden liberal de un Estado mínimo; con el interés por parte de la población maorí sobre la autodeterminación.

No obstante, se presentan tensiones entre el principio de individualidad del neoliberalismo y de colectividad del pensamiento maorí, así como una postura contraria por parte del lado más conservador del Partido Nacional respecto de la autodeterminación de la población indígena. Por ello, esta alianza fue estratégica en principio para otorgar la posibilidad a parlamentarios y parlamentarias maorí de ser consultados en leyes, reformas y presupuestos significativos a sus intereses y para la asignación de cargos ministeriales. Aunque como da cuenta el autor, los avances en estas materias bajo el gobierno de centro-derecha fueron limitados.

Por último, se ha establecido en la legislación neozelandesa que el número de escaños reservados depende directamente del tamaño de la población electoral maorí. Vale decir, depende de la cantidad de maorí inscritos en el registro de votación. En cualquier caso, este no es el único factor que considera, sino que se toma en cuenta también la población maorí según el censo nacional³⁴.

3.3. Oficina de Acuerdos del Tratado (OTS)

El proceso de implementación del Tratado de Waitangi ha llevado al Estado neozelandés a establecer agencias gubernamentales que permitan prestar mayor atención a las estructuras de gobierno maorí (Bargh, 2018). Una de las Agencias más relevantes en este respecto es la denominada Oficina de Acuerdos del Tratado (*Office of Treaty Settlements - OTS*), que se encarga de la negociación de acuerdos sobre las demandas históricas relativas al Tratado de Waitangi³⁵. Esta oficina fue originalmente fundada en 1988 como una entidad autónoma, pero anclada al Ministerio de Justicia neozelandés.

Desde entonces, posee un rol primordial en guiar las negociaciones entre el gobierno y los *iwi* respecto a las demandas históricas del incumplimiento del Tratado. El proceso de negociación y acuerdo liderado por esta agencia gubernamental involucra un diálogo directo entre el Estado y representantes de los denominados “grandes grupos naturales”, que corresponden a comunidades que comparten una ascendencia común. Estos grupos pueden ser un *iwi* o un grupo de *iwi*, o un grupo de *hapū* de una misma área geográfica.

Una vez que se ha alcanzado un compromiso por medio del proceso liderado por la OTS, usualmente el gobierno provee de compensaciones al grupo maorí demandante. Estas compensaciones pueden ser de tres tipos:

³⁴ Electoral Act 1993. Ver: <http://legislation.govt.nz/act/public/1993/0087/128.0/whole.html#DLM308512>.

³⁵ Ver: <https://www.govt.nz/organisations/treaty-settlements-ropu/>

- i. Reconocimiento histórico de la ruptura del tratado y una disculpa por parte del Estado: detalla las formas en las que el gobierno de Nueva Zelanda ha incumplido el Tratado de Waitangi.
- ii. Compensación cultural: puede incluir cosas como cambiar el nombre a un lugar, transferencia de tierras, co-gobernanza de ríos o lagos, políticas públicas de desarrollo, entre otros.
- iii. Compensación comercial y financiera: dinero, propiedades o ambos³⁶.

La OTS opera mediante un proceso de cuatro etapas, que incluye: una pre-negociación como preparación para el diálogo y la elección de representantes; la negociación misma en la que el Estado propone un acuerdo; la etapa de legislación, en la que dicho acuerdo se transforma en ley; y la etapa de implementación, en la que ambas partes trabajan en conjunto para ejecutar el acuerdo.

Desde su creación, la OTS ha liderado más de 85 acuerdos colectivos (OTS, 2017:9)³⁷. Entre ellos es posible destacar:

- a) Acuerdo de Pesca (1992)³⁸: que restituye los derechos de pesca demandados por los maorí y reconoce su participación en la gestión y conservación de los recursos pesqueros de Nueva Zelanda. Incluye la propiedad del 50% de “Sealord Products Limited”, 10% de las acciones en otras compañías pesqueras, 20% de las acciones desde la firma del acuerdo, y una compensación económica. En total, este acuerdo transfiere un valor de NZ\$ 170 millones (alrededor de USD\$50 millones) a las comunidades maorí.
- b) Acuerdo de Waikato Raupatu (1995)³⁹: que registra la disculpa oficial del Estado por la persecución histórica de asentamientos maorí y la confiscación de sus tierras. Además, incluye una compensación económica y restitución de tierras por un valor de NZ\$ 170 millones (alrededor de USD\$112 millones).
- c) Acuerdo Ngāi Tahu (1998)⁴⁰: que registra la disculpa oficial del Estado a Ngāi Tahu (el *iwi* maorí más grande ubicado en la Isla Sur) y, entre otras causas, reconoce la relación de los maorí con sus tierras, otorgando compensación monetaria y en propiedades a modo de reparo. Como resultado de este acuerdo se reconoce el nombre maorí del Monte Cook (“Aoraki”) y se le devuelve su posesión al *iwi*. Dicha compensación a su vez dio origen a *Te Runanga o Ngai Tahu*, el brazo privado del *iwi*, cuyas inversiones se vinculan especialmente con educación y desarrollo local maorí⁴¹.

3.4. Ley de Tierras Maorí (*Te Ture Whenau Maori Act*)

En el año 1993 se publicó la Ley de Tierras Maorí (*Maorí Land Act/ Te Ture Whenau Maori Act*) con los propósitos de: 1) reconocer la relación especial de los maorí y sus tierras, 2) promover la permanencia de la posesión de esas tierras en las manos de sus dueños, y 3) mantener la Corte de

³⁶ Ver: <https://www.govt.nz/browse/history-culture-and-heritage/treaty-of-waitangi-claims/settling-historical-treaty-of-waitangi-claims/>

³⁷ Ver: <https://www.justice.govt.nz/assets/Documents/Publications/moj-bim-2017-treaty-negotiations.pdf>

³⁸ Ver acuerdo en: <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1992/0121/latest/whole.html#DLM281436>

³⁹ Ver acuerdo en: <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1995/0058/latest/whole.html>

⁴⁰ Ver acuerdo en: <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1998/0097/latest/whole.html>

⁴¹ Ver: <https://ngaitahu.iwi.nz>

Tierras maorí y establecer los mecanismos para asistir a la comunidad indígena en la implementación de estos principios⁴². La ley es actualmente administrada por el Ministerio de Desarrollo Maorí y reemplaza la Ley de Asuntos Maorí de 1953 (Maorí Affairs Act)⁴³.

Esta ley permitió mantener la continuidad de la Corte de Tierras Maorí como una institución judicial permanente, que tiene por objetivo apoyar a los dueños maorí a hacer un mejor uso de sus tierras. Como señala Ruru (2009), la Ley de Tierras Maorí reconoce la tierra como un *taonga tuku iho*, un “regalo que debe ser preservado para las siguientes generaciones” (Ruru, 2009:125)⁴⁴. En tanto tal, reconoce que la tierra tiene un especial significado para los pueblos maorí y que, por ello, la preservación de la propiedad en sus manos debe ser promovida, así como su ocupación, empleo y desarrollo en beneficio de los *whanau* y los *hapū* (Ibíd.).

Desde entonces, la Corte de Tierras Maorí ha sido empleada como un foro judicial por medio del cual es posible ponerse en contacto con otros dueños de tierras o personas interesadas en el uso, propiedad, ocupación o gestión presente o futura de las tierras maorí⁴⁵. Tanto la Corte como la ley han incorporado los valores y principios maorí por medio de la promoción de nuevas perspectivas y significados sobre las tierras en cuyo caso se destaca la incorporación de conceptos maorí en la legislación, como *tikanga maori* (valores maorí) en la retención de tierras y el respeto por el uso pasado de estas.

3.5. Participación Maorí en los gobiernos locales

Por medio de la enmienda a la Ley Electoral en el año 2001 (*Local Electoral Act Review*)⁴⁶ – que regula extensa y detalladamente los procedimientos electorales y fórmulas a emplear– en Nueva Zelanda es posible establecer circunscripciones electorales Maorí para la elección de los Concejos de Gobierno Local (BCN, 2014). Es decir, la norma estipula que cualquier autoridad o Concejo territorial puede dividir el distrito en 1 o más circunscripciones maorí para propósitos electorales, según los procedimientos en ella detallados⁴⁷. Esto llevó a la promulgación de la Ley de Gobierno Local (*Local Government Act*) el año 2002 que tenía por objeto dar reconocimiento a la diversidad de las comunidades de Nueva Zelanda. Todo ello, luego de las recomendaciones del Tribunal de

⁴² Ver preámbulo de la ley en:

<http://www.legislation.govt.nz/act/public/1993/0004/latest/whole.html#DLM289884>

⁴³ Ya existía en el pasado una legislación que regulara la posesión de tierras como se ha señalado en apartados anteriores, lo cual también dio origen a la Corte de Tierras. No obstante, en dichas plataformas no se encontraba incorporada en la doctrina los valores maorís, por lo que habitualmente fallaba en favor de los intereses de la Corona y los *pakeha* (Ruru, 2009).

⁴⁴ Traducción propia. El original se lee: “a gift handed down thought generations” (Ruru, 2009:125).

⁴⁵ Ver: <https://www.maorilandcourt.govt.nz/>

⁴⁶ Ver:

http://www.legislation.govt.nz/act/public/2001/0035/latest/whole.html?search=ts_act_Local+electoral+act+2001+resel_25_a&p=1#DLM93915

⁴⁷ Literales 19Z – 24F de la Ley Electoral (2001). Ver:

<http://www.legislation.govt.nz/act/public/2001/0035/latest/DLM93301.html>

Waitangi en miras a “mantener y mejorar las oportunidades para maorí en contribuir al proceso de toma de decisiones del gobierno local” (LEA, 2002:18)⁴⁸.

Según la ley electoral, para crear un distrito electoral local maorí, la autoridad territorial debe notificar la solicitud de manera pública en un periodo de tiempo dado y contar con un cierto número de votantes maorí registrados (superior al 5%). Acorde con un informe desarrollado por la Biblioteca del Congreso Nacional (2014), desde 2002 varios Concejos locales han considerado la opción de establecer circunscripciones electorales maorí, pero ninguno las ha implementado.

Además de esta reforma electoral, cabe destacar que la participación política local de las comunidades maorí es canalizada por otras instituciones y asociaciones gremiales. Por ejemplo, La Comisión Maorí de Pesca (*Te Ohu Kaimoana*) -creada en 1992 por una ley de acuerdos del Tratado y modificada en 2004 por el Acta de Pesca Maorí (*Maorí Fisheries Act*)- permite la participación de comunidades maorí reconocidas por el gobierno de Nueva Zelanda en actividades económicas relativas al sector pesquero.

Por otro lado, la Federación de Autoridades Maorí representa los intereses económicos de propietarios de tierras maorí, *iwi* y Concejos regionales que, en colaboración con Te Puni Kokiri, elaboran reportes de la “economía maorí” en sus respectivas regiones. Con ello, los *iwi* tienen la posibilidad de comprender su negocio y comunicar la naturaleza y conciencia de esto en la comunidad (Bargh, 2018). Así mismo, sirve para poner de relieve la importancia de la economía maorí en el contexto general de la economía neozelandesa y, de esta manera, buscan llamar la atención de los gobiernos locales y regionales sobre los intereses y derechos maorí (Ibíd.).

3.6. Participación laboral maorí en el sector Público

Desde 1993 Nueva Zelanda cuenta con la Ley de Derechos Humanos (*Human Right Act*) y, desde el año 2000, cuenta con la Ley de Relaciones de Empleo (*Employment Relations Act 2000*)⁴⁹. Este marco normativo ha provisto al país de los fundamentos legales para promover una adecuada gestión de los empleos públicos y la disminución de la discriminación laboral, el acoso sexual laboral y el trato injusto en sus variadas formas.

Este marco normativo ha permitido a Nueva Zelanda impulsar una política nacional de igualdad en el empleo (*Equal Employment Opportunity* - EEO). En particular, dicha política pone un énfasis especial en la población maorí que señala que, entre otras cosas, el deber de seguir una política de empleo que reconozca las metas y aspiraciones maorí, sus necesidades de empleo, y la necesidad de su mayor participación en el sector público (BCN, 2014).

⁴⁸ Traducción propia. El original se lee: “to maintain and improve opportunities for Maori to contribute to local government decision-making processes” (Sección 1, Literal 4). Ver:

<http://www.legislation.govt.nz/act/public/2002/0084/latest/DLM170873.html>

⁴⁹ Ver: <https://employsure.co.nz/guides/employment-contracts-legislation/equal-opportunity/>

Cuadro 4: Principales reformas tras la creación del Tribunal de Waitangi.

Año	Hito
1987	Ley de Lengua Maori (Maori Language Act)
1988	Oficina de Acuerdos del Tratado (OTS)
1991	Ley que crea el Ministerio de Desarrollo Maorí
1993	Reforma al Sistema Electoral
	- Ley de Tierras Maorí (<i>Te Ture Whenau Maori Act</i>)
	Human Rights Act (HRA)
1994	Fundación del Partido Maorí
1996	Te Rūnanga o Ngāi Tahu Act que crea al Concejo Tribal de la Isla Sur
2000	Ley de Empleo (<i>Employment Relations Act - ERA</i>)
2001	Ley de Elecciones Locales
2002	Ley de Gobiernos Locales

Fuente: elaboración propia basado en Walker 2004; Ruru 2009; Bargh 2018 y Bell 2018

4. Desafíos pendientes para la interculturalidad

Si bien han sido significativos los avances en las relaciones entre el Estado neozelandés y el pueblo maorí, aún existen grandes brechas entre estos últimos y los *pakeha* (euro-descendientes). El ingreso per cápita de la población maorí está cerca de USD\$ 15.140⁵⁰, frente a los *pakeha* que bordea los USD\$ 20.700⁵¹. Sólo un 66,7% de aquellos de 15 años o más poseen educación formal; 51% de las personas bajo pena aflictiva son de origen maorí y 61% de niños y niñas bajo tutela del Estado son maorí. Así mismo, la tasa de desempleo en la población indígena es de un 11% frente a un 4% de aquellos no-maorí y finalmente, solo un 28% de maorí tienen casa propia mientras que de los *pakeha* rodean el 57%⁵².

⁵⁰ Se ha convertido la moneda neozelandesa a la moneda americana en valores absolutos. El valor original es de NZ\$ 22.500. Ver: <http://archive.stats.govt.nz/Census/2013-census/profile-and-summary-reports/ethnic-profiles.aspx>

⁵¹ Se ha convertido la moneda neozelandesa a la moneda americana. El valor original es de NZ\$30.600. Ver: http://archive.stats.govt.nz/Census/2013-census/profile-and-summary-reports/ethnic-profiles.aspx?request_value=24652&parent_id=24650&tabname=#24652

⁵² Te Puni Kokiri y la Tesorería, 2019:4. Ver: <https://treasury.govt.nz/sites/default/files/2019-01/dp19-01.pdf>

Desigualdad

Como señala el último informe del Ministerio de Desarrollo Maorí (Te Puni Kokiri), estos datos dan cuenta de dos cuestiones. En primer lugar, la experiencia de bienestar de la comunidad maorí y, en segundo lugar, la necesidad de crear nuevas maneras de abordar las condiciones de vida la comunidad indígena (Te Puni Kokiri, 2019). En ello, se identifica una debilidad de enfoque para la elaboración de políticas públicas dirigidas al pueblo maorí (Ibíd.). En ausencia de una óptica indígena desde los valores que conforman la cultura maorí, señala el informe, no es posible elaborar políticas que realmente resuelvan estas brechas de desigualdad entre maorí y *pakeha*, o que permitan la garantía de las necesidades, aspiraciones e intereses de la comunidad indígena⁵³. Por lo que en la práctica, aún existe una dominancia del enfoque *pakeha* en las instituciones para abordar cuestiones relativas a la comunidad maorí, invisibilizando sus verdaderas necesidades así como un adecuado mecanismo para acabar con las desigualdades.

Debilitamiento de la identidad cultural maorí

Por otro lado, si bien se han impulsado reformas relativas a la educación que buscan promover e incorporar la cultura maorí, sólo un 21.3% de maorí habla la lengua indígena, en especial entre las nuevas generaciones menores de 15 años que apenas superan un 15% que habla *te reo maori*⁵⁴. Asimismo, en la última década dicha cifra viene en disminución si se comparan el censo del año 2006 y el del 2013 siendo la lengua más hablada el inglés en un 96.4% de la población (ibíd.). Adicionalmente, producto de 200 años de mixtura, la gran mayoría de la población maorí dice desconocer su descendencia específica; sólo el 17% de maorí sabía a qué *iwi* pertenecía para el censo del 2006. Considerando la relevancia de la lengua en la identidad maorí, así como la descendencia en tanto un pilar fundamental de la misma (*mana whenau*), dichas cifras pueden sugerir un cambio desfavorable en virtud de la cultura maorí hacia el siglo XXI.

En relación a lo anterior, los acuerdos derivados del Tribunal de Waitangi llevados por la OTS han sido el mecanismo por excelencia para reparar las relaciones entre el gobierno de Nueva Zelanda y la comunidad indígena maorí. Muchos de dichos acuerdos resultaban en compensaciones económicas o de tierras, así como legislación y políticas dirigidas a la comunidad maorí con el objeto de facilitar el desarrollo de la economía indígena desde el modelo neoliberal. Como se ha mencionado previamente, dichas medidas han permitido la incorporación de la economía indígena en el sistema económico neozelandés fortaleciendo en cierta medida la capacidad de los *iwi* de movilizar la agenda cultural, social y económica, en especial aquellos con gran poder económico como son *Ngai Tahu* y *Waikato-Tainui* (Bargh, 2018).

No obstante, el proyecto político e identidad indígena se ha visto asimismo deteriorado por medidas como estas. Las políticas neoliberales han configurado y restringido las formas de reconocimiento, lo que fuerza a los *iwi* a adoptar formas corporativas de tipo neoliberal para ser reconocidos como interlocutores válidos en el sistema neozelandés, así pues “(...) la institución del gobierno tribal corporativo puede tener el efecto de alienar al *hapū* de la gobernanza *iwi* y alienar los bienes tribales

⁵³ Ver: <https://treasury.govt.nz/sites/default/files/2019-01/dp19-01.pdf>

⁵⁴ Ver: http://archive.stats.govt.nz/Census/2013-census/profile-and-summary-reports/ethnic-profiles.aspx?request_value=24705&tabname=Languagesspoken

de la comunidad misma” (Bell, 2018:81)⁵⁵. Por lo que se generan brechas o desigualdades dentro de la misma comunidad indígena, reforzando el conflicto interno. Ejemplo de ello, ha sido el rol de *Iwi Chairs’ Forum* conformado por los 5 *iwi* más poderosos, a quienes se les ha acusado de usar un discurso de auto-determinación para justificar los intereses neoliberales de unos pocos *iwi* de explotar los recursos naturales (Bargh, 2018). Asimismo, el enfoque del gobierno en el proceso de resolver sus controversias con la comunidad indígena por medio de negociaciones colectivas con grandes agrupaciones de *iwi*, erosiona el poder tradicional que poseen los *hapū* dentro de la comunidad maorí (Ibíd. 80).

Tensión entre dimensión nacional y local

De igual modo, a nivel descentralizado el compromiso que impone el Tribunal de Waitangi al gobierno neozelandés en materia de reparación no es tal para las autoridades locales, por lo que los gobiernos locales padecen de una “amnesia histórica” en lo que respecta el proceso de reparación, generando una inconsistencia entre la dimensión nacional y local (Bell, 2018). Como se ha señalado, la reforma electoral del 2002 supuso entre otras cosas un aumento del acceso de maorí a los órganos de representación nacional y local, así como organismos de gobierno de base territorial en cuyo caso sus jurisdicciones se superponen (Ibíd.) Esto en definitiva viene a generar un conflicto de responsabilidades. En ausencia de límites y competencias claras a nivel local respecto de aquel organismo que responde en el proceso de reparación, a la hora de tomar responsabilidad a nivel descentralizado, esta se diluye dificultando el proceso de reparación y reconciliación.

De esta manera es posible observar un problema común subyacente: una adecuada incorporación de la visión y cultura maorí al sistema neozelandés en virtud de la misma y no a costa de ella. Como ya señala el informe antes mencionado de Te Puni Kokiri, es necesario incorporar un enfoque maorí, sus “lentes culturales” de manera vinculante para poder resolver las brechas entre maorí y *pakeha*, así como dentro de la misma comunidad indígena. Ello supondría cuestionar el modelo de desarrollo existente en Nueva Zelanda de enfoque occidental que, si bien ha facilitado en cierta medida la articulación política de la comunidad indígena, lo ha hecho desde un enfoque liberal de empoderamiento económico para ser considerado por el gobierno como un interlocutor válido (Bell, 2018). Ello ha impuesto ciertas barreras para un diálogo más profundo entre dos culturas diferentes o heterogéneas, no obstante, iguales en tanto vínculo o relación.

⁵⁵ Traducción propia. El original se lee: “the institution of corporate tribal governance can have the effect of alienating *hapū* from *iwi* governance, and alienating tribal assets from the community itself”

Consideraciones finales

Durante el presente documento se ha descrito el proceso de reconocimiento del pueblo maorí por parte del Estado de Nueva Zelanda. En ello se ha demostrado que, si bien las políticas ejecutadas han tenido efectos considerables sobre el nivel de reconocimiento político de las comunidades maorí, estas reformas son relativamente tardías, y de ellas han surgido nuevos desafíos no anticipados.

La mayor parte de la historia en las relaciones entre el gobierno neozelandés y las comunidades indígenas maorí se encuentra atravesada, desde el siglo XIX, por una política de asimilación cultural, económica, política e incluso identitaria. No es sino hacia finales del siglo XX, con la creación del Tribunal de Waitangi y la implementación de la Oficina de Acuerdos del Tratado (OTS), que se han creado las vías institucionales para canalizar las demandas de los colectivos maorí. Esta nueva aproximación a los asuntos indígenas ha permitido a la población indígena movilizar la agenda sociopolítica, cultural y económica a su favor, consiguiendo mejoras significativas en su calidad de vida y, a modo general, en la modificación del sistema jurídico y político neozelandés.

Sin embargo, la presente investigación pone en evidencia que aún quedan desafíos pendientes en materia de interculturalidad y reconocimiento indígena. Como se ha dicho, si bien las reformas legales y políticas implementadas han permitido al pueblo maorí contar con una mayor influencia en la toma de decisiones, también han significado una serie de procesos de imbricación cultural que suscitan escenarios no previstos. En este respecto, esta investigación sugiere que el mayor desafío actual para Nueva Zelanda es hacer frente a la erosión de la identidad y cultura maorí, cada vez más acoplada al modelo económico y político neoliberal occidental. En este sentido, se sostiene que el proceso de reconocimiento político y económico de la comunidad indígena se ha visto acompañado ineluctablemente por la permanente amenaza de la pérdida de sus valores y costumbres tradicionales.

Si bien este documento de trabajo no ha podido profundizar en todas las medidas existentes hasta el día de hoy, se espera que aclare el largo proceso de relaciones entre ambos pueblos y su complejidad, así como la riqueza de la experiencia neozelandesa en el intento por alcanzar una interculturalidad *de facto* que permita integrar ambas culturas sin suponer la pérdida o supresión de ninguna forma identitaria. Como señala el republicano francés Pierre Rosanvallon (2012) en su libro *La sociedad de los iguales*, la igualdad debe ser concebida en tanto vínculo social y pertenencia común que excede o secundariza ciertas diferencias de vida social. Es por esto que, hablar de igualdad desde una perspectiva intercultural supone la necesidad de transmutar de una asociación económica entre *maorí* y *pakeha*; abandonar la dominancia del modelo occidental como patrón normativo de la acción política y social de la comunidad maorí (Walker, 2006), para así transitar desde una diferenciación de culturas que fomente las desigualdades, a una interrelación entre iguales y asimismo heterogéneos.

ANEXO

Glosario

Aotearoa: Nueva Zelanda

Hapū: Sub-tribu.

Iwi: Tribu.

Kaitiakitanga: tutela por parte del pueblo maorí a los valores y prácticas de la sociedad, así como de sus recursos.

Mana: Autoridad, poder. Fuerza supra-natural en una persona, un lugar o un objeto. Es de carácter ancestral (hereditario)

Mana whenau: Poder, derecho o autoridad de la tribu sobre el territorio, diferente de la soberanía.

Mana tangata(individual). Poder y status acumulados a través del talento de liderazgo para proteger el *mana* de su pueblo.

Mana huaanga (individual). Autoridad que emana de la posesión de riquezas o recursos, pero puestas al servicio del colectivo.

Māori: Normal, natura, usual. Se comienza a usar para identificarse a sí mismos en función de distinguirse de los colonos (*Pakeha*)

Mauri: Principio de vida, fuerza vital, naturaleza especial, un símbolo material de un principio de vida, fuente de emociones.

Marae: Centro de reunión maorí.

Mate Pākehā: enfermedad *pakeha* o enfermedades extranjeras. Se distingue de *mate Māori* de carácter psicosomático y como resultado de la violación al *tapu* (lo sagrado).

Pakeha: Euro-descendiente. Foráneo, extranjero.

Tapu: sagrado.

Tangata Whenua: “gente de la tierra”. Refiere al pueblo maorí.

Taonga: aplica a todo aquello que se considere de valor, incluyendo objetos culturales, sociales, recursos, fenómenos, ideas y técnicas.

Tikanga Maori: prácticas y valores maoríes. Refiere a la obligación de hacer las cosas de manera justa y correcta por medio de ciertas herramientas valóricas y practicas propias del pueblo maorí.

Tino rangatiratanga: autodeterminación, soberanía.

Whakapapa: Genealogía, descendencia, linaje.

Whanau: Familia extendida.

Whanaungatanga: Relación, parentesco, sentido de conexión familiar. Una relación a través de experiencias compartidas y el trabajo conjunto que proporciona a las personas un sentido de pertenencia.

Fuente: Maori Dictionary. Disponible en: <https://maoridictionary.co.nz>

Referencias

Bargh, M. 2018. "Māori political and economic recognition in a diverse economy". En *The Neoliberal State, Recognition and Indigenous Rights. New paternalism to new imaginings*, eds. M. Barg, I. Altamirano y Howard-Wagner, 293-307. Australia: ANU Press.

Bell, A. 2018. "A flawed Treaty partner: The New Zealand state, local government and the politics of recognition". En *The Neoliberal State, Recognition and Indigenous Rights. New paternalism to new imaginings*, eds M. Barg, I. Altamirano y Howard-Wagner, 293-307. Australia: ANU Press.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. 2014. Institucionalidad y mecanismos de participación política indígena en Canadá, Nueva Zelanda, Australia, Finlandia, Noruega y Suecia. <https://www.bcn.cl/asesoriasparlamentarias/categorias?id=12&pag=2&K=1&sort=autor> (Accesado en abril del 2019)

Bishop, D. 2016. "Indigenous peoples and the official statistics system in Aotearoa/New Zealand". En *Indigenous Data Sovereignty: Toward an agenda*, eds. J. Taylor y Tahu Kukutai (National Institute of Demographic and Economic Analysis), 291-306. Australia: ANU Press

Datosmacro. Índice de Desarrollo Humano, Nueva Zelanda. <https://datosmacro.expansion.com/idh/nueva-zelanda> (Accesado en marzo de 2019)

Dawson, J. 2008. "The resistance of the New Zealand legal system to recognition of Maori customary law". En *Journal of South Pacific Law*, 12(1):56-62. <http://www.paclii.org/journals/fJSPL/vol12no1/pdf/dawson.pdf> (Accesado en marzo de 2019)

Encyclopedia Britannica. New Zealand. <https://www.britannica.com/place/New-Zealand> (Accesado en marzo de 2019)

Gobierno de Nueva Zelanda. 1991. Ministry of Maori Development Act 1991. <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1991/0145/4.0/DLM257770.html> (Accesado en marzo de 2019)

Hopkins, J. 2012. "Maori education: The politics of citizenship and reconciliation". *Catalyst: A Social Justice Forum*, 2(1):13-21. <https://trace.tennessee.edu/catalyst/vol2/iss1/4/> (Accesado en marzo de 2019)

Luxton, J. 2008. "Te Puni Kokiri: The Ministry of Maori Development Working Paper", *New Zealand Business Roundtable*. Disponible en: <https://nzinitiative.org.nz/dmsdocument/85>

Ministerio de Desarrollo Maorí "Te Puni Kokiri" y la Tesorería. 2019. "An Indigenous Approach to the Living Standards Framework" Discussion Paper <https://treasury.govt.nz/sites/default/files/2019-01/dp19-01.pdf> (Accesado en marzo de 2019)

Maori dictionary. <https://maoridictionary.co.nz> (Accesado en marzo y abril 2019).

OTS (Office of Treaty Settlements). 2017. "Vote Treaty negotiations: 2017 briefing for the incoming Minister", Ministry of Justice, Wellington.

<https://www.justice.govt.nz/assets/Documents/Publications/moj-bim-2017-treaty-negotiations.pdf> (Accesado en marzo de 2019)

Ruru, J. 2009. "The maori encounter with Aoteaora: New Zealand's Legal System". En *Indigenous people and the Law. Comparative and critical perspectives*, eds J. Richardson, S. Imai, & K. McNeil, 111-133. Oregon: Hart Publishing

Stats NZ. 2013. *2013 Census QuickStats by location*. <http://archive.stats.govt.nz> (Accesado en marzo de 2019).

The Commonwealth. <http://thecommonwealth.org/> (Accesado en marzo de 2019)

Walker, R. J. 2006. *Ka Whawhai Tonu Matou. Struggle Without End*. NZ: Penguin Books

Walker, R.J. 1984. "The genesis of maori activism". *Journal of the Polynesian Society*, 93(3): 267-281.

World Bank. 2017. GDP per capita (current US\$).

<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?locations=NZ> (Accesado en marzo de 2019)