



**Pacto Internacional  
de Derechos Civiles  
y Políticos**

Distr.  
RESERVADA\*

CCPR/C/70/D/547/1993  
16 de noviembre de 2000

ESPAÑOL  
Original: INGLÉS

COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS  
70º período de sesiones  
16 de octubre a 3 de noviembre de 2000

DICTAMEN

Comunicación N° 547/1993

<u>Presentada por:</u>	Apirana Mahuika y otros (representados por el Servicio Jurídico Maorí)
<u>Presuntas víctimas:</u>	Los autores
<u>Estado Parte:</u>	Nueva Zelandia
<u>Fecha de la comunicación:</u>	10 de diciembre de 1992 (fecha de la comunicación inicial)
<u>Decisiones anteriores:</u>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Decisión del Relator Especial con arreglo al artículo 91, comunicada al Estado Parte el 14 de junio de 1993 (no distribuida como documento)</li><li>- CCPR/C/55/D/547/1993, decisión sobre admisibilidad de 13 de octubre de 1995.</li></ul>
<u>Fecha de aprobación del dictamen:</u>	27 de octubre de 2000

El Comité de Derechos Humanos aprobó el 27 de octubre de 2000 su dictamen, emitido con arreglo al párrafo 4 del artículo 5 del Protocolo Facultativo, respecto de la comunicación N° 574/1993. El texto del dictamen se acompaña como anexo al presente documento.

[Anexo]

\* Se divulga por decisión del Comité de Derechos Humanos.

Anexo

DICTAMEN DEL COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS EMITIDO A TENOR  
DEL PÁRRAFO 4 DEL ARTÍCULO 5 DEL PROTOCOLO FACULTATIVO  
DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS  
-70º período de sesiones-

respecto de la

Comunicación N° 547/1993\*\*

<u>Presentada por:</u>	Apirana Mahuika y otros (representados por el Servicio Jurídico Maorí)
<u>Presuntas víctimas:</u>	Los autores
<u>Estado Parte:</u>	Nueva Zelanda
<u>Fecha de la comunicación:</u>	10 de diciembre de 1992 (fecha de la comunicación inicial)
<u>Decisiones anteriores:</u>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Decisión del Relator Especial con arreglo al artículo 91, comunicada al Estado Parte el 14 de junio de 1993 (no distribuida como documento)</li><li>- CCPR/C/55/D/547/1993, decisión sobre admisibilidad de 13 de octubre de 1995.</li></ul>

El Comité de Derechos Humanos, creado en virtud del artículo 28 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,

Reunido el 27 de octubre de 2000,

Habiendo concluido el examen de la comunicación N° 574/1993, presentada al Comité de Derechos Humanos por el Sr. Apirana Mahuika y otros con arreglo al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,

Habiendo tenido en cuenta toda la información que le han presentado por escrito los autores de la comunicación y el Estado Parte,

Aprueba el siguiente:

---

\*\* Los siguientes miembros del Comité participaron en el examen de la presente comunicación: Sr. Abdelfatah Amor, Sr. Nisuke Ando, Sr. Prafullachandra Natwarlal Bhagwati, Lord Colville, Sra. Elizabeth Evatt, Sra. Pilar Gaitán de Pombo, Sr. Louis Henkin, Sr. Eckart Klein, Sr. David Kretzmer, Sra. Cecilia Medina Quiroga, Sr. Martin Scheinin, Sr. Hipólito Solari Yrigoyen, Sr. Roman Wieruszewski, Sr. Maxwell Yalden y Sr. Abdallah Zakhia. Se adjunta al presente documento el voto particular firmado por un miembro del Comité.

Dictamen a tenor del párrafo 4 del artículo 5 del Protocolo Facultativo

1. Los autores de la comunicación son Apirana Mahuika y otras 18 personas pertenecientes al pueblo maorí de Nueva Zelandia. Afirman ser víctimas de violaciones por Nueva Zelandia de los artículos 1, 2, 16, 18, 26 y 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Están representados por un abogado. El Pacto entró en vigor en Nueva Zelandia el 28 de marzo de 1979 y el Protocolo Facultativo, el 26 de agosto de 1989.

2. En su 55º período de sesiones, el Comité de Derechos Humanos examinó la admisibilidad de la comunicación y concluyó que las disposiciones del párrafo 2 del artículo 5 del Protocolo Facultativo no le impedían examinarla. Sin embargo, el Comité declaró inadmisibles las afirmaciones formuladas por los autores al amparo de los artículos 16, 18 y 26 porque no permitían probar, a efectos de la admisibilidad, que se habían violado los derechos enunciados en dichos artículos.

3. Al declarar que las demás afirmaciones de los autores eran admisibles en la medida en que podían plantear cuestiones en relación con el párrafo 1 del artículo 14 y con el artículo 27 considerados junto con el artículo 1, el Comité indicó que únicamente el examen del fondo del asunto le daría la posibilidad de determinar si existía una relación entre el artículo 1 y las afirmaciones hechas por los autores al amparo del artículo 27.

4. En sus argumentaciones sobre la admisibilidad, ambas partes se refirieron extensamente al fondo de sus afirmaciones expuestas al Comité. Después de que la comunicación fuera declarada admisible, el Estado Parte presentó observaciones suplementarias sobre las cuales los autores de la comunicación no hicieron comentarios.

Datos que conviene tener en cuenta

5.1. El pueblo maorí de Nueva Zelandia cuenta con unos 500.000 miembros, de los que el 70% pertenecen a una o más de las 81 iwi<sup>1</sup>. Los autores de la comunicación pertenecen a siete iwi distintas (entre ellas dos de las más importantes, formadas en total por más de 140.000 maoríes) y afirman actuar en su representación. En 1840 los maoríes y la institución predecesora del Gobierno de Nueva Zelandia, la Corona británica, concertaron el Tratado de Waitangi, que proclama los derechos de los maoríes, entre ellos el derecho a la libre determinación y el derecho a administrar las pesquerías tribales. En el segundo artículo del Tratado la Corona garantiza a los maoríes lo siguiente:

---

<sup>1</sup> Una iwi es una tribu formada por cierto número de hapus (subtribus).

"La posesión plena, exclusiva e íntegra de sus tierras, bosques, pesquerías y otros bienes que posean colectiva o individualmente mientras quieran y deseen mantenerlos en su posesión..."<sup>2</sup>

El Tratado de Waitangi no es aplicable según el derecho neozelandés salvo en la medida en que el Parlamento le dé fuerza de ley en todo o en parte mediante una disposición legislativa. Sin embargo, impone obligaciones a la Corona y las reclamaciones presentadas según el Tratado pueden ser investigadas por el Tribunal de Waitangi<sup>3</sup>.

5.2. No se hizo nada para determinar la extensión de las pesquerías hasta la introducción del sistema de gestión de cuotas en el decenio de 1980. Este sistema, que constituye el principal mecanismo para la conservación de los recursos pesqueros de Nueva Zelanda y para la regulación de la pesca comercial en el país, atribuye derechos de propiedad permanentes y transferibles en forma de cuotas para cada especie comercial comprendida dentro del sistema.

5.3. La actividad pesquera neozelandesa había experimentado un crecimiento espectacular a comienzos del decenio de 1960 con la expansión de una zona pesquera exclusiva de 9 millas y, más tarde de 12 millas. En esa época todos los neozelandeses, incluidos los maoríes, podían solicitar y conseguir una autorización de pesca comercial; la mayoría de los pescadores comerciales no eran maoríes y, entre los maoríes que lo eran, la mayoría practicaba la pesca como actividad secundaria. A comienzos del decenio de 1980 las pesquerías cercanas a la costa estaban excesivamente explotadas y las autoridades limitaron con una moratoria la expedición de nuevas autorizaciones y eliminaron del sector a los que tenían la pesca como actividad secundaria. Esta medida tuvo el efecto imprevisto de eliminar a muchos pescadores maoríes de la pesca comercial. Como las disposiciones adoptadas para estructurar la pesca comercial habían sido insuficientes, en 1986 el Gobierno modificó la Ley vigente sobre las pesquerías e introdujo un sistema de gestión de cuotas para la utilización y explotación comerciales de las pesquerías del país. En el párrafo 2 del artículo 88 de la Ley sobre las pesquerías se estipula que "ninguna disposición de la presente ley menoscabará los derechos de los maoríes en materia de pesca". En 1987 las tribus maoríes presentaron al Tribunal Superior de Nueva Zelanda una solicitud en la que afirmaban que la aplicación del sistema de cuotas menoscabaría sus derechos tribales

---

<sup>2</sup> Su abogado afirma que el texto maorí enuncia una garantía más amplia que la que se desprende de una mera lectura del texto inglés. Explica que una de las diferencias más importantes en la interpretación de los dos textos se refiere a la garantía, en el texto maorí, de "te tino rangatiratanga" (la plena autoridad) sobre "taonga" (todas las cosas que son importantes para los maoríes), entre ellas sus espacios de pesca y las pesquerías. Según el abogado, los tres elementos principales abarcados por la garantía de "rangatiratanga" son los siguientes: la protección social, cultural, económica y espiritual de la base tribal, el reconocimiento del origen espiritual de "taonga" y el hecho de que la autoridad se ejerce no sólo sobre los bienes, sino también sobre las personas unidas por vínculos de parentesco y sobre su acceso a los recursos tribales. Los autores de la comunicación afirman que el texto maorí del Tratado de Waitangi es el que hace fe.

<sup>3</sup> El Tribunal de Waitangi es un órgano oficial especializado, establecido por la Ley de 1975 sobre el Tratado de Waitangi con el carácter de comisión de encuesta y con la función, entre otras, de investigar ciertas reclamaciones en relación con los principios del Tratado de Waitangi.

garantizados por el Tratado en contradicción con el párrafo 2 del artículo 88 de la Ley sobre las pesquerías, y consiguieron que se adoptaran medidas cautelares contra el Gobierno.

5.4. En 1988 el Gobierno abrió negociaciones con los maoríes, cuyos intereses estuvieron defendidos por cuatro representantes. Los representantes maoríes habían recibido el mandato de negociar la obtención del 50% de todas las pesquerías comerciales de Nueva Zelandia. En 1989, después de la negociación y como medida provisional, los maoríes aceptaron la puesta en vigor de la Ley de 1989 sobre las pesquerías maoríes, en virtud de la cual se estipuló la transferencia inmediata del 10% de toda la cuota a la Comisión de las Pesquerías Maoríes que administraría los recursos en representación de las tribus. Ello hizo posible que la introducción del sistema de cuotas se hiciera según lo previsto. De conformidad con la ley, los maoríes podían solicitar también la administración de las pesquerías en las zonas que con carácter consuetudinario habían sido de importancia especial para una tribu o subtribu, como lugar de obtención de alimentos o por consideraciones espirituales.

5.5. Aun cuando quedó entendido que la Ley de 1989 sobre las pesquerías maoríes era únicamente una medida provisional, las posibilidades de adquirir en el mercado mayores cantidades de cuota eran limitadas. En febrero de 1992 los maoríes tuvieron noticias de que era probable que en el curso del año se pusiera oficialmente en venta la compañía Sealords, la mayor empresa pesquera de Australia y Nueva Zelandia. Los negociadores maoríes en materia de pesquerías y la Comisión de las Pesquerías Maoríes presentaron al Gobierno la propuesta de que la Administración suministrara fondos para la compra de Sealords como solución parcial de las reclamaciones dimanantes del Tratado en relación con las pesquerías. El Gobierno rehusó en un principio, pero después del informe hecho público en agosto de 1992 por el Tribunal de Waitangi sobre la pesca marítima de los ngai tahu en el que dicho tribunal concluyó que los ngai tahu, la tribu más numerosa de la isla meridional de Nueva Zelandia, tenía derecho a explotar una parte razonable de las pesquerías de alta mar, el Gobierno decidió entablar negociaciones. El 27 de agosto de 1992, estas negociaciones tuvieron como resultado la firma de un memorando de entendimiento entre el Gobierno y los negociadores maoríes.

5.6. De conformidad con el memorando, el Gobierno proporcionaría a los maoríes los fondos necesarios para comprar el 50% de la principal empresa pesquera neozelandesa, Sealords, que era propietaria del 26% de la cuota entonces disponible. A su vez, los maoríes retirarían todas las demandas judiciales pendientes y apoyarían la derogación del párrafo 2 del artículo 88 de la Ley sobre las pesquerías, así como una modificación de la Ley de 1975 sobre el Tratado de Waitangi a fin de excluir de la jurisdicción del Tribunal de Waitangi las reclamaciones relacionadas con la pesca comercial. La Corona aceptó también asignar el 20% de la cuota correspondiente a las nuevas especies según el sistema de gestión de las cuotas a la Comisión de las Pesquerías Maoríes y procurar que los maoríes pudieran participar en "todos los organismos oficiales competentes en materia de gestión de la pesca y política de perfeccionamiento". Además, en relación con las pesquerías no comerciales la Corona aceptó que, después de celebrar consultas con los maoríes, se dictasen los reglamentos por los que se reconoce y organiza la obtención consuetudinaria de alimentos y se establece la relación especial entre los maoríes y los lugares de importancia consuetudinaria para la obtención de alimentos.

5.7. Los negociadores maoríes recabaron de la población maorí el mandato de concluir el pacto expuesto en el memorando de entendimiento. El memorando y sus consecuencias se debatieron

en una hui<sup>4</sup> nacional y en asambleas celebradas en 23 marae<sup>5</sup>. Según el informe de los negociadores maoríes, 50 tribus compuestas por 208.681 maoríes eran partidarias de la solución<sup>6</sup>. Sobre la base de este informe, el Gobierno consideró que se había otorgado un mandato para llegar a una solución y el 23 de septiembre de 1992 el Gobierno de Nueva Zelandia y representantes maoríes firmaron un Acta que ponía fin a la diferencia. El Acta pone en práctica el memorando de entendimiento y regula no sólo las pesquerías marinas, sino también todas las pesquerías de agua dulce e interiores. De conformidad con el Acta, el Gobierno abona a las tribus maoríes la cantidad de 150 millones de dólares neozelandeses a fin de desarrollar la industria pesquera maorí y otorga a los maoríes el 20% de una nueva cuota por cada especie. Los derechos de pesca de los maoríes no podrán ser invocados por vía judicial y serán determinados por vía reglamentaria. En el párrafo 5.1 del Acta se expone lo siguiente:

"Los maoríes convienen en que la presente Acta y la solución en ella acordada dejarán satisfechas todas las reclamaciones, actuales y futuras, y anularán y extinguirán todos los derechos e intereses de pesca comercial de los maoríes tanto en relación con las pesquerías marinas, costeras o interiores (con inclusión de todo elemento comercial de los derechos e intereses de pesca tradicionales), como en relación con los que tengan origen legal, de derecho común (con inclusión del derecho consuetudinario y el título aborigen), según el Tratado de Waitangi o cualquier otro instrumento, y asimismo en el caso de que tales derechos o intereses hayan sido o no objeto de recomendación o resolución por los tribunales de justicia o por el Tribunal de Waitangi."

El párrafo 5.2 dispone lo siguiente:

"En relación con todos los derechos e intereses de los maoríes en materia de pesca distintos de los derechos e intereses de la pesca comercial, la Corona y los maoríes convienen en que su régimen cambia de suerte que deja de conferir derechos a los maoríes o de imponer obligaciones a la Corona que tengan efecto jurídico (es decir, que se puedan ejercer en un procedimiento civil o puedan brindar medios de defensa en un procedimiento penal, reglamentario o de otra índole). No tendrán tampoco reconocimiento legislativo. Estos derechos e intereses no quedan extinguidos por la presente Acta ni por la solución en ella acordada, sino que siguen rigiéndose por los principios del Tratado de Waitangi y, llegado el caso, crearán obligaciones para la Corona en virtud del Tratado. Estos asuntos podrán ser objeto también de solicitudes dirigidas por los maoríes al Gobierno o de iniciativas del Gobierno en consulta con los maoríes para la elaboración de una política que contribuya a reconocer el uso y las prácticas de gestión de los maoríes en el ejercicio de sus derechos tradicionales."

---

<sup>4</sup> Hui: asamblea.

<sup>5</sup> Marae: espacio reservado para la práctica de las ceremonias maoríes tradicionales.

<sup>6</sup> En el informe se indicaba también que 15 tribus, que representaban a 24.501 maoríes, eran contrarias a la solución y que en siete grupos de tribus que representaban a 84.255 maoríes había división de opiniones.

En el Acta se estipuló que la denominación de la Comisión de las Pesquerías Maoríes sería reemplazada por la de "Comisión de Pesquerías del Tratado de Waitangi" y que la Comisión dependería de los maoríes, así como de la Corona, a fin de dar a los maoríes un control más eficaz de las pesquerías según lo garantizado por el Tratado de Waitangi.

5.8. Según los autores de la comunicación, el contenido del memorando de entendimiento no se explicó adecuadamente a las tribus y subtribus. Por consiguiente, en algunos casos quedó gravemente reducida la posibilidad de adoptar decisiones documentadas sobre las propuestas contenidas en el memorando de entendimiento. Los autores de la comunicación ponen de relieve que, aunque algunas de las tribus eran partidarias del acuerdo con la empresa Sealords, un número considerable de tribus y subtribus eran totalmente contrarias o sólo estaban dispuestas a prestarle un apoyo condicional. Los autores de la comunicación señalan además que los negociadores maoríes han puesto especial empeño en declarar que carecían de autoridad y que no tenían la intención de representar a tribus y subtribus concretas en relación con ningún aspecto del negocio con la empresa Sealords, o sea, en la conclusión y la firma del Acta.

5.9. Firmaron el Acta 110 signatarios. Entre los signatarios figuraban los ocho negociadores de las pesquerías maoríes, dos de los cuales representaban a organizaciones panmaoríes<sup>7</sup>; 31 demandantes (los cuatro representantes y sus suplentes) en procedimientos abiertos contra la Corona en relación con derechos de pesca, entre ellos representantes de 11 tribus; 43 signatarios representantes de 17 tribus y 28 signatarios que firmaron el Acta posteriormente y que representaban a 9 tribus. Los autores de la comunicación hacen notar que una de las dificultades que no permiten determinar el número exacto de las tribus que firmaron el Acta está relacionada con la verificación del poder para firmar en representación de las tribus y afirman que es evidente que cierto número de signatarios no tenían dicho poder o que es dudoso que lo tuvieran. Los autores de la comunicación señalan que no figuraban entre los signatarios las tribus que afirman tener los mayores recursos en materia de pesquerías comerciales.

5.10. Después de la firma del Acta, los autores de la comunicación y otros entablaron un procedimiento judicial ante el Tribunal Superior de Nueva Zelandia en demanda de una orden provisional que impidiera al Gobierno aplicar el Acta por vía legislativa. Entre otros argumentos afirmaron que las medidas del Gobierno constituían una violación de la Ley neozelandesa de 1990 sobre la declaración de derechos<sup>8</sup>. La solicitud fue rechazada el 12 de octubre de 1992 y los autores de la comunicación recurrieron ante el Tribunal de Apelación presentando una solicitud cautelar. El 3 de noviembre de 1992 el Tribunal de Apelación decidió que no estaba en condiciones de pronunciarse favorablemente porque los tribunales de justicia no podían inmiscuirse en las actuaciones parlamentarias y porque en el caso presente no se había planteado ninguna cuestión relacionada con la declaración de derechos.

---

<sup>7</sup> El Congreso Nacional Maorí, organización no gubernamental integrada por representantes de 45 tribus, y el Consejo Maorí de Nueva Zelandia, organismo representativo de los consejos maoríes de distrito de toda Nueva Zelandia.

<sup>8</sup> Se denunció la violación de los artículos 13 (libertad de pensamiento, conciencia y religión), 14 (libertad de expresión), 20 (derechos de las minorías) y 27 (derecho a la justicia).

5.11. Se plantearon entonces reclamaciones ante el Tribunal de Waitangi, que hizo público su informe el 6 de noviembre de 1992. Se concluía en el informe que la solución no era contraria al Tratado, salvo en algunos aspectos que se podrían corregir en las disposiciones legislativas previstas. A este respecto, el Tribunal de Waitangi consideró que la extinción o abrogación propuestas de los intereses contractuales en las pesquerías comerciales y no comerciales no eran compatibles con el Tratado de Waitangi ni con las funciones tutelares del Gobierno. El Tribunal recomendó al Gobierno que en las disposiciones legislativas no se previera la extinción de los intereses en las pesquerías comerciales y que las disposiciones legislativas reafirmaran de hecho estos intereses y reconocieran que éstos habían quedado satisfechos, que los reglamentos y la política de pesca pudieran ser objeto de revisión en los tribunales de justicia teniendo en cuenta los principios del Tratado y que los tribunales de justicia estuvieran facultados para tener en cuenta el Acta en el caso de que se presentaran otras solicitudes en relación con las leyes reguladas de la pesca comercial.

5.12. El 3 de diciembre de 1992, el Gobierno presentó el proyecto de ley para resolver las reclamaciones derivadas del Tratado de Waitangi en materia de pesquerías. Como se disponía de poco tiempo para preparar la licitación de Sealords, el proyecto de ley no se remitió al comité especial competente para su examen, sino que fue presentado y discutido inmediatamente en el Parlamento. El proyecto adquirió fuerza de ley el 14 de diciembre de 1992. En la exposición de motivos figura el párrafo siguiente:

"La aplicación del Acta mediante disposiciones legislativas y la relación continua entre la Corona y los maoríes constituirán la solución total y definitiva de todas las reclamaciones maoríes para la obtención de derechos de pesca comercial y modificarán el régimen de los derechos de pesca no comercial de tal modo que dejarán de conferir derechos a los maoríes o de imponer obligaciones a la Corona que tengan efectos jurídicos, pero seguirán rigiéndose por los principios del Tratado de Waitangi y seguirán imponiendo obligaciones a la Corona en virtud del Tratado."

Entre otras cosas, en la ley se dispone que se abonarán 150 millones de dólares neozelandeses a los maoríes. Se dispone también en el artículo 9 de la ley que "todas las reclamaciones (actuales y futuras) de los maoríes con respecto a la pesca comercial... quedan definitivamente zanjadas por la presente" y que, en consecuencia,

"Las obligaciones de la Corona hacia los maoríes con respecto a la pesca comercial quedan zanjadas, satisfechas y liquidadas por la presente y ningún tribunal de justicia ni tribunal administrativo será competente para investigar la validez de dichas reclamaciones, la existencia de derechos e intereses de los maoríes en la pesca comercial o la cuantía de los mismos..."

Todas las reclamaciones (actuales y futuras) relacionadas con ellos o que tengan su base, directa o indirectamente, en los derechos e intereses de los maoríes en la pesca comercial quedan zanjadas, satisfechas y liquidadas total y definitivamente por la presente."

En cuanto a los efectos del acuerdo para los derechos e intereses maoríes de pesca no comercial, se declara que éstos siguen imponiendo obligaciones a la Corona en virtud del Tratado y que se dictarán reglamentos para reconocer y organizar la obtención consuetudinaria de alimentos por

los maoríes. Los derechos o intereses de los maoríes en materia de pesca no comercial que den origen a tales reclamaciones dejarán de tener efectos jurídicos y, por consiguiente, no pueden dar lugar a procedimientos civiles y no brindarán medios de defensa en procedimientos penales, reglamentarios o de otra índole, salvo en la medida en que tales derechos o intereses estén previstos en un reglamento. Por disposición de la ley, la Comisión de las Pesquerías Maoríes pasó a denominarse Comisión de las Pesquerías del Tratado de Waitangi y el número de sus miembros aumentó de 7 a 13. Se ampliaron también sus funciones. En particular, la función primordial de la Comisión es actualmente la de salvaguardar los intereses maoríes en las pesquerías comerciales.

5.13. La oferta conjunta en la subasta de Sealords fue aceptada. Después de celebrar consultas con los maoríes, se designó a los nuevos miembros de la Comisión de las Pesquerías del Tratado de Waitangi. Desde entonces se ha acrecentado con rapidez el valor de la participación maorí en la pesca comercial. En 1996 sus haberes netos habían aumentado hasta alcanzar el valor nominal de 374 millones de dólares. Además de su participación de un 50% en la empresa Sealords, actualmente la Comisión controla también las empresas Moana Pacific Fisheries Limited (la mayor empresa neozelandesa de pesca en las aguas territoriales), Te Waka Huia Limited, Pacific Marine Farms Limited y Chatham Processing Limited. La Comisión ha prestado también una asistencia considerable en forma de asignaciones anuales de cuota no inscritas, becas de estudio y ayuda para la participación maorí en la elaboración del régimen consuetudinario de pesca. La Corona ha preparado reglamentos consuetudinarios de pesca en consulta con los maoríes.

#### La reclamación

6.1. Los autores de la comunicación afirman que la Ley para resolver las reclamaciones les despoja de sus recursos pesqueros, les priva de su derecho a determinar libremente su condición política y se inmiscuye en su derecho de realizar libremente su desarrollo económico, social y cultural. Sostienen que la Ley de 1992 está en pugna con las obligaciones del Estado Parte según el Tratado de Waitangi. A este respecto, los autores de la comunicación afirman que el derecho a la libre determinación enunciado en el artículo 1 del Pacto sólo existe efectivamente cuando el pueblo tiene acceso a sus recursos y ejerce control sobre los mismos.

6.2. Los autores de la comunicación afirman que las medidas del Gobierno ponen en peligro su modo de vida y la cultura de sus tribus, lo que viola el artículo 27 del Pacto. Sostienen que la pesca es uno de los elementos principales de su cultura tradicional y que tienen actualmente intereses en la pesca y el vivo deseo de poner de manifiesto su cultura mediante la pesca en toda la extensión de sus territorios tradicionales. Sostienen además que su cultura tradicional comprende elementos comerciales y no distingue claramente entre la pesca comercial y otras clases de pesca. Afirman que la nueva ley les priva de su derecho a practicar la pesca tradicional salvo en el limitado sentido fijado por la ley y que se les priva del elemento comercial de la pesca a cambio de una participación en la cuota. A este respecto, los autores de la comunicación se refieren a las opiniones expresadas por el Comité en relación con la comunicación N° 167/1984 (Ominayak c. el Canadá), en las que se reconoció que "los derechos protegidos por

el artículo 27 comprenden el derecho de estas personas a desarrollar, junto con otras, actividades económicas y sociales que forman parte de la cultura de la comunidad a la que pertenecen"<sup>9</sup>.

6.3. Los autores de la comunicación recuerdan que el Tribunal de Waitangi llegó a la conclusión de que el sistema de gestión de cuotas estaba en pugna con el Tratado de Waitangi porque atribuía la posesión exclusiva de los derechos de propiedad sobre la pesca a no maoríes, y que en varias decisiones adoptadas entre 1987 y 1990 el Tribunal Superior y el Tribunal de Apelación de Nueva Zelanda habían restringido la aplicación ulterior del sistema teniendo en cuenta que era "fácil argumentar" que el sistema reducía ilegalmente los derechos de pesca maoríes, garantizados por el párrafo 2 del artículo 88 de la Ley de 1983 sobre las pesquerías. Con la puesta en vigor de la Ley de 1992 para resolver las reclamaciones derivadas del Tratado de Waitangi en materia de pesquerías, el sistema de gestión de cuotas ha sido declarado válido a todos los efectos. Los autores de la comunicación declaran que, con la derogación del párrafo 2 del artículo 88 de la Ley de 1983 sobre las pesquerías, los derechos de pesca de los maoríes han dejado de estar garantizados.

6.4. Algunos de los autores de la comunicación sostienen que no se firmaron notificaciones de renuncia en representación de sus tribus o subtribus con respecto a las reclamaciones en materia de pesquerías que estaban pendientes ante los tribunales y que estos procedimientos quedaron terminados sin el consentimiento de sus tribus o subtribus por obra de los apartados g) e i) del párrafo 2 del artículo 11 de la Ley de 1992 para resolver las reclamaciones derivadas del Tratado de Waitangi. Se afirma que ello constituye una violación de su derecho, según el párrafo 1 del artículo 14 del Pacto, a ser oídos por un tribunal para la determinación de sus derechos y obligaciones en el plano jurídico. A este respecto, los autores de la comunicación sostienen que los derechos de pesca de los maoríes son evidentemente "derechos y obligaciones en el plano jurídico" a los efectos del párrafo 1 del artículo 14 del Pacto porque guardan relación con el derecho de propiedad. Antes de la puesta en vigor de la Ley de 1992, los maoríes presentaron a los tribunales de justicia un gran número de reclamaciones en materia de pesca. Los autores de la comunicación sostienen que el párrafo 1 del artículo 14 del Pacto garantiza a los autores, así como a sus tribus o subtribus, el derecho a pedir que estas controversias sean resueltas por un tribunal que se ajuste a todas las exigencias del artículo 14. A este respecto, sostienen que, si bien los derechos o intereses consuetudinarios y aborígenes todavía puedan ser examinados por el Tribunal de Waitangi a la luz de los principios del Tratado de Waitangi, las atribuciones del Tratado de Waitangi sólo le permiten formular recomendaciones.

6.5. Los autores de la comunicación sostienen que antes de la puesta en vigor de la Ley de 1992 para resolver las reclamaciones derivadas del Tratado de Waitangi en materia de pesquerías, tenían el derecho de acceso a un tribunal de justicia o a un tribunal administrativo con arreglo al artículo 88 de la Ley de 1983 sobre las pesquerías a fin de proteger, determinar el carácter y alcance y hacer efectivos sus derechos o intereses en materia de pesca según el derecho común y el Tratado de Waitangi. La derogación de este artículo por la Ley de 1992 perturba y menoscaba su derecho a ser oídos públicamente y con las debidas garantías para la determinación de sus derechos y obligaciones en el plano jurídico según lo establecido por el párrafo 1 del artículo 14

---

<sup>9</sup> Comunicación N° 167/1984, Dictamen aprobado el 26 de marzo de 1990, párr. 32.2 del documento CCPR/C/38/D/167/1984.

del Pacto, porque ha dejado de existir todo marco legal dentro del cual estos derechos o intereses puedan ser objeto de litigio.

### Observaciones del Estado Parte

7.1. En relación con la afirmación de los autores de la comunicación al amparo del artículo 27, el Estado Parte acepta que el disfrute de la cultura maorí comprende el derecho a desarrollar actividades de pesca y acepta que tiene la obligación positiva de garantizar el reconocimiento de estos derechos. Sostiene que el acuerdo de pesquerías ha permitido conseguir este objetivo. Según el Estado Parte, el derecho a obtener ingresos mediante las cuotas, junto con la participación maorí en la compra de Sealords, es la realización moderna de las reclamaciones maoríes en la esfera de la pesca comercial. El acuerdo sobre las pesquerías ha tenido como resultado que los maoríes, que son alrededor del 15% de la población de Nueva Zelanda, ejerzan actualmente el control efectivo de la mayor flota neozelandesa para la pesca de altura y de más del 40% de la cuota de pesca de Nueva Zelanda. El acuerdo es el vehículo que ha garantizado la participación maorí en el sector de la pesca comercial en las condiciones fijadas por los maoríes, en una empresa en la que ejercen un control efectivo mediante sus acciones y sus representantes en el Consejo de Administración. Según el Estado Parte, el acuerdo sobre las pesquerías ha situado a los maoríes en una posición sin precedentes que les permite expandir su presencia en el mercado mediante la adquisición de más cuotas y bienes de pesca, así como mediante la diversificación de las actividades internacionales de captura, elaboración y comercialización. Este es el derrotero que toman cada vez más la Comisión de las Pesquerías del Tratado de Waitangi y sus compañías, así como cada una de las tribus. Además, el acuerdo sobre las pesquerías garantiza específicamente los derechos de los maoríes en materia de pesca no comercial y se han adoptado los reglamentos administrativos necesarios para garantizar la obtención consuetudinaria de alimentos y reconocer la relación especial existente entre los maoríes y los lugares de importancia para la obtención consuetudinaria de alimentos.

7.2. Además, el Gobierno señala que los derechos de las minorías recogidos en el artículo 27 no son ilimitados. Pueden estar sometidos a una reglamentación razonable y otros controles o limitaciones, siempre y cuando esas medidas tengan una justificación lógica y objetiva, sean compatibles con las otras disposiciones del Pacto y no equivalgan a una denegación del derecho. En el caso de la solución de controversias pesqueras el Gobierno tenía que reconciliar varias obligaciones importantes. Había de equilibrar las inquietudes de los disidentes con sus obligaciones respecto a los maoríes en su conjunto para resolver las reivindicaciones de la pesca y la necesidad de introducir medidas con el fin de garantizar la sostenibilidad del recurso.

7.3. Además, el Estado Parte subraya que del Memorando de Entendimiento se desprende claramente que tanto el Gobierno como los negociadores maoríes interpretaban que la solución de la controversia estaba condicionada a la confirmación del mandato de los negociadores para actuar en nombre de todos los maoríes. A reserva de esta confirmación, la propuesta estipulaba que la compra de Sealords daría lugar al arreglo de la controversia con respecto a todos los derechos e intereses maoríes en la pesca comercial de Nueva Zelanda; que la solución de la controversia incluiría la aprobación de legislación para dejar sin efecto el párrafo 2 del artículo 88 de la Ley de pesquerías de 1983 y de toda otra legislación que concediera títulos jurídicos respecto de todos los derechos e intereses maoríes en materia de pesca, la suspensión de todos los litigios en los que se reclamaron derechos e intereses maoríes en materia de pesca comercial, y el apoyo de los maoríes al sistema de gestión de cuotas. El Estado Parte hace

referencia a la decisión del Tribunal de Apelación en el caso Te Runanga o Wharekauri Rekohu c. el Fiscal General, en el que se resolvió que la propuesta negociada entre el Gobierno y los negociadores maoríes era compatible con los deberes del Gobierno en virtud del Tratado de Waitangi, y que el haber dejado pasar la oportunidad de adquirir Sealords hubiera sido incompatible con ese deber. El Estado Parte menciona asimismo las opiniones análogas expresadas por el Tribunal de Waitangi.

7.4. En cuanto a la declaración de los autores de que la solución contó sólo con un apoyo limitado de los maoríes, el Estado Parte recuerda el proceso de consultas que siguieron los negociadores maoríes tras poner sus iniciales en el memorando de entendimiento, sobre cuya base los negociadores maoríes y posteriormente la Corona llegaron a la conclusión de que existía un mandato suficiente para la negociación y ejecución del Acta. El Estado Parte se refiere a la opinión del Tribunal de Waitangi de que el informe de los negociadores maoríes daba la impresión de que existía efectivamente un mandato para resolver la disputa, a condición de que no se pusiera en peligro el tratado mismo y de que, en vista del informe, la Corona pudiera creer razonablemente que se justificaba seguir adelante. El Estado Parte se remite también a la opinión del Tribunal de Waitangi de que "debía seguirse adelante con la solución pese a los efectos inevitables sobre los rangatiratanga<sup>10</sup> independientes de los disidentes... El Tribunal de Waitangi consideró que, por cuanto había de introducir nuevas políticas nacionales en beneficio de las tribus, perfeccionar los derechos en lugar de derogarlos y proteger la posición consuetudinaria, la solución podía tratarse no sólo en el plano iwi, sino en el plano paniwi, en el que el consentimiento efectivo de cada iwi no era un requisito previo, y podía confiarse en que había consenso general". El Estado Parte insiste en que la responsabilidad de convencer al Gobierno de que la propuesta contaba con el apoyo de los maoríes incumbe a los negociadores, y en que el proceso de decisión interna entre los maoríes no es un asunto que incumba directamente al Gobierno, que tiene derecho a confiar en el informe de los negociadores. El Estado Parte se remite además a la decisión del Comité en el asunto Gran Jefe Donald Marshall y otros c. el Canadá<sup>11</sup>, en el que el Comité de Derechos Humanos rechazó el argumento de que todos los grupos tribales tenían derecho a participar en consultas relativas a asuntos aborígenes.

7.5. En lo que respecta a la crítica formulada por los autores con respecto al sistema de gestión de cuotas, el Estado Parte afirma que este sistema fue introducido debido a la necesidad de adoptar medidas eficaces para conservar la mermada pesca costera. En este contexto, el Estado Parte sostiene que tenía el deber, respecto de todos los neozelandeses, de conservar y gestionar los recursos para las generaciones futuras. El Estado Parte recuerda que las decisiones del Tribunal de Waitangi y del Tribunal de Apelación, si bien criticaban la aplicación inicial, reconocían que la finalidad y la intención del sistema de gestión de cuotas no estaban necesariamente en conflicto con los principios y condiciones del Tratado de Waitangi. El Estado Parte insiste en que, si bien el sistema de gestión de cuotas estableció un nuevo régimen que modificaba el carácter de los intereses pesqueros comerciales de los maoríes, se basaba en las necesidades razonables y objetivas de una gestión globalmente sostenible.

---

<sup>10</sup> Rangatiratanga: capacidad para ejercer autoridad sobre activos, tanto físicos como intangibles.

<sup>11</sup> Comunicación N° 205/1986, Dictamen aprobado el 4 de noviembre de 1991, CCPR/C/43/D/205/1986.

7.6. En cuanto a la afirmación del Comité, al declarar la comunicación admisible, de que sólo al decidir sobre el fondo del caso podría determinar que el artículo 1 es pertinente en relación con las reclamaciones de los autores en virtud del artículo 27, el Estado Parte señala que le preocuparía sobremanera que el Comité se apartara de la posición aceptada por los Estados Partes en el Pacto y por el propio Comité, de que no tiene competencia para examinar reclamaciones sobre los derechos contenidos en el artículo 1. Esos derechos se reconocen desde hace mucho como derechos colectivos. Por lo tanto, excede del mandato del Comité examinar quejas de particulares, y no entra en el ámbito de los procedimientos del Protocolo Facultativo que particulares que supuestamente representen a los maoríes planteen presuntas violaciones de los derechos colectivos contenidos en el artículo 1. El Estado Parte sostiene además que los derechos del artículo 1 se refieren a los "pueblos" de un Estado en su totalidad, y no a minorías, sean indígenas o no, dentro de las fronteras de un Estado independiente y democrático. Además, el Estado Parte niega que los autores estén facultados para hablar en nombre de la mayoría de los miembros de sus tribus.

7.7. En lo que respecta a la alegación de los autores de que son víctimas de una violación en el sentido del párrafo 1 del artículo 14 del Pacto, el Estado Parte declara que la denuncia de los autores está fundamentalmente mal concebida y equivale a una tentativa de introducir en el artículo un contenido incoherente con su terminología, en el que no se pensaba cuando se redactó el Pacto. Según el Estado Parte, el artículo 14 no otorga un derecho general de acudir a los tribunales a falta de los derechos y de la competencia reconocidos en la ley. El artículo 14 establece más bien normas procesales que se deben observar para garantizar la debida administración de la justicia. Los requisitos del artículo 14 no existen en el vacío. El Estado Parte declara que en las primeras palabras del artículo se precisa claramente que la garantía de esas normas procesales sólo surge cuando hay perspectivas de actuaciones penales o civiles, es decir, cuando se trata de una causa legal que se tratará en un tribunal de jurisdicción competente. La consecuencia de la posición expuesta por los autores sería que el poder legislativo de un Estado no tiene facultades para determinar la competencia de sus tribunales, y el Comité habría de tomar decisiones sustantivas sobre la justiciabilidad de derechos, en sistemas de derecho interno que exceden con mucho de las garantías del Pacto.

7.8. El Estado Parte agrega que los autores tratan con su denuncia de confundir el elemento central de la solución de 1992. A juicio del Estado Parte, en el argumento de los autores de que la solución anula el derecho de acudir al tribunal con respecto a reclamaciones anteriores, no se tiene en cuenta que el acuerdo resuelve en realidad esas reclamaciones convirtiéndolas en un derecho garantizado a participar en la pesca comercial. Como esas reclamaciones se han resuelto, ya no pueden constituir, por su propia naturaleza, un derecho a acudir a un tribunal para tratar de ampliar más esos derechos. Sin embargo el Estado Parte explica que, si bien ninguna reivindicación anterior puede dar ya lugar a una actuación, los problemas de pesca de los maoríes siguen siendo competencia de los tribunales. Las decisiones de la Comisión de Pesca del Tratado de Waitangi con respecto a la distribución de los beneficios del acuerdo son objeto de examen por los tribunales, lo mismo que las decisiones de cualquier otro órgano legal. Asimismo, la reglamentación relativa a los derechos de pesca consuetudinarios y las decisiones adoptadas de conformidad con esa reglamentación pueden ser revisadas por los tribunales y por el tribunal de Waitangi. El reciente litigio ante los tribunales neozelandeses, incluido el Tribunal de Apelación, en cuanto la medida en que los maoríes urbanos que no forman parte de estructuras iwi tienen derecho a beneficiarse de la solución de controversias, y a la distribución

propuesta de beneficios, demuestran en forma concluyente que se sigue acudiendo a los tribunales. Además, los maoríes que realizan actividades pesqueras tiene exactamente los mismos derechos que los demás neozelandeses a acudir a un tribunal para impugnar decisiones del Gobierno que afecten a esos derechos, o para tratar de que se protejan esos derechos contra la intrusión de otros.

7.9. En conclusión, el Estado Parte afirma que el acuerdo relativo a la pesca no ha violado los derechos de los autores, ni de ningún otro maorí, en virtud del Pacto. Por el contrario, el Estado Parte sostiene que la solución debe considerarse como uno de los logros más positivos de los últimos años para garantizar el reconocimiento de los derechos de los maoríes de conformidad con los principios del Tratado de Waitangi. El Estado Parte declara que está empeñado en dar solución a las quejas de los maoríes en forma honorable y equitativa. Reconoce que esas soluciones, que requieren cierto grado de compromiso y acomodo por ambas partes, probablemente no cuenten con el apoyo unánime de los maoríes. A ese respecto, indica que la solución tampoco cuenta con el apoyo unánime de los neozelandeses no maoríes. En efecto, la reacción del público en estos momentos prueba que una considerable proporción de neozelandeses no maoríes se oponen a la solución y no aceptan que se concedan a los maoríes derechos distintivos con respecto a las pesquerías neozelandesas. Sin embargo, el Estado Parte observa que no puede quedar paralizado por falta de unanimidad, y no utilizará el bloqueo de acuerdo por algunos disidentes, maoríes o no maoríes, como excusa para no tomar medidas positivas para atender quejas maoríes en aquellos casos en que tal acción cuente con el claro apoyo de los maoríes interesados. Por lo tanto, el Estado Parte entiende que el Comité debe desestimar las denuncias de los autores.

#### Comentarios de los autores sobre la exposición del Estado Parte

8.1. Los autores argumentan que el artículo 27 del Pacto requiere que el Gobierno de Nueva Zelandia aduzca pruebas convincentes que establezcan la necesidad y la proporcionalidad de su restricción de los derechos y libertades de los autores y sus tribus o subtribus, de acuerdo con la garantía del artículo 27. Los autores afirman que el Estado Parte no ha presentado ninguna razón y ninguna prueba empírica para sustanciar la afirmación de que los artículos 9, 10, 11, 33, 34, 37 y 40 de la Ley de 1992 son "razonables o necesarios" para lograr los objetivos de asegurar la explotación adecuada de las pesquerías, incluso el cumplimiento de obligaciones internacionales relativas a la conservación y la ordenación de los recursos vivos del mar. Los autores aducen además que "si el Gobierno de Nueva Zelandia desea arrogarse la facultad de regular las pesquerías maoríes sin el consentimiento de los autores, y de sus tribus o subtribus a quienes se reconoce que tienen rangatiratanga y dominio sobre esas pesquerías, y participaciones en ellas, de conformidad con el tratado de Waitangi (artículo 27 del Pacto), el Gobierno de Nueva Zelandia tiene que presentar pruebas convincentes sobre la necesidad y proporcionalidad de sus injerencias en los derechos y libertades de los autores, y de sus tribus o subtribus, de acuerdo con la garantía del artículo 27. Los autores alegan que el Estado Parte no ha aducido esas pruebas.

8.2. Además, los autores afirman que el artículo 27 del Pacto exige que el Estado Parte tome medidas positivas para ayudar a los maoríes a tener su propia vida cultural y a profesar y practicar su religión. Argumentan que, lejos de cumplir este aspecto de sus obligaciones con arreglo al artículo 27 del Pacto, el Estado Parte, al sancionar la Ley de 1992, ha afectado gravemente el disfrute por los autores y por sus tribus o subtribus de sus derechos y libertades

con arreglo al artículo 27. También afirman que el artículo 27 del Pacto prescribe que el Gobierno de Nueva Zelandia ha de ejecutar el Tratado de Waitangi. Los autores subrayan que la pesca es un aspecto fundamental de la cultura y la religión maoríes. A este respecto se remiten al siguiente pasaje del informe Muriwhenua sobre la pesca, del Tribunal de Waitangi<sup>12</sup>, en cuyo texto queda elocuentemente expresada esta relación tan estrecha:

"Para entender el significado de términos fundamentales tales como "taonga" y "tino rangatiratanga" empleados en el Tratado hay que considerarlos en el contexto de los valores culturales maoríes. En el idioma maorí, se entiende por "taonga" un recurso pesquero, una fuente de alimentos, una ocupación, una fuente de mercancías para trueque o regalo y, además, un elemento de la compleja relación entre los maoríes y sus tierras y aguas ancestrales. Las pesquerías taonga forman parte de una visión que tiene 1.000 años de historia y de leyenda, una visión mitológica de los dioses la taniwha, la tipuna y el kaitiaki. La taonga se mantiene inalterable frente a las modificaciones del régimen de ocupación de tierras tribales y del sistema de propiedad de los recursos, hace de la tierra, el agua, el cielo, los animales, las plantas y el universo un concepto unitario que abarca todo lo vivo y lo inerte.

La taonga impone unas prácticas determinadas en materia de recursos, salud y pesca y un sentido de la transmisión hereditaria de la custodia de los recursos. Cuando se hace un empleo abusivo de las tierras ancestrales y los caladeros contiguos por exceso de explotación o por contaminación, se ofende a los tangata whenua y a sus valores. Esa afrenta la resienten los kaitiaki (custodios) del presente y no sólo por sí mismos, sino también por los tipuna del pasado.

La "taonga" maorí referida a la pesca tiene una amplitud y profundidad de contenido que va más allá de las cuestiones cuantitativas y materiales del volumen de captura y de los ingresos pecuniarios. Entraña un sentido profundo de la conservación y la responsabilidad ante el futuro que impregna el pensamiento, la actitud y la conducta de los maoríes en todo lo relacionado con la pesca.

Las pesquerías taonga implican relaciones entre el individuo, la tribu, los peces y las pesquerías en un sentido no sólo de posesión o "pertenencia", sino también de identidad personal o tribal, de lazos sanguíneos y genealógicos y de espíritu. Esto que significa que la "herida" hecha al medio ambiente o a la pesca, la persona o tribu maorí la puede sentir como algo personal y la acusa no sólo en su entidad física, sino también en la reputación, las emociones y el "mana".

Las taonga pesqueras, como las otras taonga, son una manifestación de la compleja concepción fisicoespiritual que tienen los maoríes de la vida y de las fuerzas vitales. Aporta beneficios económicos, pero también es una fuente de identidad personal, símbolo de estabilidad social y manantial de fortaleza emocional y espiritual.

---

<sup>12</sup> Tribunal de Waitangi, Informe Muriwhenua sobre la pesca, págs. 180 y 181, párr. 10.3.2.

De esta manera de ver las cosas procede el mauri (fuerza vital) que aseguró la pervivencia del iwi maorí. En la concepción maorí de la pesca entra el aspecto físico limitado de los caladeros, los peces, las pesquerías, los métodos de captura y la venta de esos recursos con fines de lucro, pero no se limita a él y en el pensamiento maorí tiene otras implicaciones mayores y más hondas."

8.3. A este respecto, los autores mencionan la observación general del Comité sobre el artículo 27 y afirman que el artículo 27 del Pacto protege claramente el disfrute de los derechos de pesca de los maoríes. Impugnan la posición del Estado Parte de que el derecho de los maoríes a desarrollar actividades pesqueras haya sido "asegurado" por las disposiciones de la Ley de 1992 y la Ley de pesquerías de los maoríes de 1989. En efecto, pretenden que esos derechos se han extinguido efectivamente y/o se han abrogado, y que los beneficios proporcionados a los maoríes en virtud de la legislación no constituyen satisfacción legítima. Se afirma que la Ley de 1992 impone una división artificial de sus derechos de pesca o intereses en pesquerías sin tener en cuenta el carácter sagrado de la relación (tanto personal como tribal) que existe entre los autores y sus pesquerías; de hecho reduce la capacidad de los autores y de sus tribus y subtribus de proteger sus pesquerías para las generaciones futuras; extingue o abroga efectivamente su derecho consuetudinario y los derechos o intereses establecidos en el Tratado de Waitangi; afecta a su capacidad de aprovechar y ordenar sus pesquerías de acuerdo con sus costumbres y tradiciones culturales y religiosas, e impone un régimen que traslada el poder regulador sobre las pesquerías maoríes al Director General de Pesquerías.

8.4. También aducen que el Tribunal de Waitangi expresó claramente la opinión de que la aceptabilidad de toda "transacción inevitable en relación con los rangatiratanga independientes de los disidentes" se basaba en la suposición de que el Gobierno de Nueva Zelandia modificaría la legislación aplicable de acuerdo con las recomendaciones del Tribunal de Waitangi. Los autores argumentan además que su caso es distinto del asunto Gran Jefe Donald Marshall y otros c. el Canadá, puesto que éste no se refería a la necesidad de obtener el consentimiento de un grupo minoritario para la extinción o abrogación efectiva de sus derechos de propiedad ni a la denegación del acceso a los tribunales para hacer valer esos derechos.

8.5. Con respecto a la suspensión de las actuaciones judiciales en el Tribunal, cinco autores aducen que las notificaciones de suspensión las habían firmado en nombre de su tribu personas no autorizadas para hacerlo. Otros cinco autores declaran que no se firmó ninguna notificación de suspensión en nombre de sus tribus.

#### Cuestiones materiales y procesales de previo pronunciamiento

9.1. El Comité de Derechos Humanos ha examinado la presente comunicación a la luz de toda la información facilitada por las Partes, según lo previsto en el párrafo 1 del artículo 5 del Protocolo Facultativo.

9.2. El Comité recuerda que el Protocolo Facultativo prevé un procedimiento según el cual los particulares pueden alegar que se han violado sus derechos individuales. Esos derechos se estipulan en la parte III del Pacto, artículos 6 a 27 inclusive<sup>13</sup>. Según muestra la jurisprudencia

<sup>13</sup> Véase el Dictamen del Comité sobre el caso N° 167/1984 (Ominayak, c. el Canadá), Dictamen aprobado el 26 de marzo de 1990, CCPR/C/38/D/167/1984.

del Comité, no hay objeción a que un grupo de personas, que aleguen que han resultado comúnmente afectadas, presenten una comunicación sobre supuestas violaciones de esos derechos. Además, las disposiciones del artículo 1 pueden ser pertinentes para la interpretación de otros derechos protegidos por el Pacto, en particular el artículo 27.

9.3. Por lo tanto, la primera cuestión que debe zanjar el Comité es si la solución de disputas pesqueras con arreglo al Acta y a la ley para resolver las reclamaciones derivadas del Tratado de Waitangi en materia de pesquerías ha violado los derechos de los autores en virtud del artículo 27 del Pacto. Es indiscutible que los autores son miembros de una minoría en el sentido del artículo 27 del Pacto; también es indiscutible que el uso y el control de las pesquerías es un elemento esencial de su cultura. A este respecto, el Comité recuerda que las actividades económicas pueden entrar en el ámbito del artículo 27, cuando son un elemento indispensable en la cultura de una comunidad<sup>14</sup>. El reconocimiento de los derechos de los maoríes con respecto a la pesca por el Tratado de Waitangi confirma que el ejercicio de esos derechos es una parte significativa de la cultura maorí. Sin embargo, no corresponde al Comité determinar la compatibilidad de la Ley de 1992 con el Tratado de Waitangi.

9.4. El derecho a disfrutar de la propia cultura no puede determinarse in abstracto, sino que debe apreciarse dentro de un contexto. En particular, el artículo 27 no sólo protege los medios tradicionales de subsistencia de las minorías, sino que permite la adaptación de esos medios a la vida moderna y a la tecnología resultante. En este caso, la legislación promulgada por el Estado Parte afecta de diversas maneras a las posibilidades de los maoríes de dedicarse a la pesca comercial y no comercial. La cuestión reside en saber si llega a constituir una denegación de derechos. En una ocasión anterior, el Comité consideró que:

"Es comprensible que un Estado desee estimular el desarrollo o autorizar la actividad económica de las empresas. Su ámbito de libertad en este sector no se mide por referencia a un margen de apreciación sino por referencia a las obligaciones que le impone el artículo 27. Según este artículo, los miembros de las minorías étnicas no serán privados del derecho a tener su propia vida cultural. Por consiguiente, toda medida cuyo efecto equivalga a negar este derecho será incompatible con las obligaciones que impone el artículo 27. Sin embargo, las medidas que tengan un efecto limitado en la forma de vida de las personas pertenecientes a una minoría no equivalen necesariamente a una denegación de los derechos reconocidos en el artículo 27."<sup>15</sup>

9.5. El Comité recuerda su observación general sobre el artículo 27, según la cual, especialmente en el caso de poblaciones indígenas, el disfrute del derecho a la propia cultura puede requerir medidas jurídicas positivas de protección por un Estado Parte y medidas para

---

<sup>14</sup> Véase, entre otras cosas, el Dictamen del Comité en Kitok c. Suecia, comunicación Nº 197/1985, aprobada el 27 de julio de 1988 (CCPR/C/33/D/197/1985, párr. 9.2). Véase también el Dictamen del Comité en los dos casos Länsmann, Nos. 511/1992, 26 de octubre de 1994 (CCPR/C/52/D/511/1992) y 671/1995, de 30 de octubre de 1996 (CCPR/C/58/D/671/1995).

<sup>15</sup> Dictamen del Comité sobre el caso Nº 511/1992, Länsmann y otros c. Finlandia, CCPR/C/52/D/511/1992, párr. 9.4.

garantizar la efectiva participación de los miembros de las comunidades de minorías en las decisiones que les afecten<sup>16</sup>. En la jurisprudencia que ha ido sentando con respecto al Protocolo Facultativo, el Comité ha insistido en que la admisibilidad de las medidas que afecten a las actividades económicas de valor cultural de una minoría, o se interfieran en ellas, dependerá de que los miembros de esa minoría hayan tenido oportunidad de participar en el proceso de adopción de decisiones relativas a esas medidas y de que sigan beneficiándose de su economía tradicional<sup>17</sup>. El Comité reconoce que la Ley para resolver las reclamaciones derivadas del Tratado de Waitangi en materia de pesquerías de 1992 y sus mecanismos limitan los derechos de los autores a disfrutar de su propia cultura.

9.6 El Comité observa que el Estado Parte emprendió un complejo proceso de consulta para lograr un amplio apoyo maorí a la solución y a la reglamentación de las actividades pesqueras a nivel nacional. Se consultó a las comunidades y a las organizaciones nacionales maoríes y sus propuestas quedaron reflejadas en la solución adoptada. La solución no se promulgó en forma de ley hasta disponer del informe de los representantes de los maoríes según el cual había un sustancial apoyo a la solución. Para muchos maoríes, la ley era una solución aceptable de sus reivindicaciones. El Comité ha tomado nota de las reclamaciones de los autores en el sentido de que ni ellos ni la mayoría de los miembros de sus tribus estaban de acuerdo con la solución, y de que afirman que no se habían tenido en cuenta sus derechos como miembros de la minoría maorí. En tales circunstancias, cuando el derecho de personas a disfrutar de su propia cultura está en conflicto con el ejercicio de derechos paralelos de otros miembros del grupo de la minoría, o de la minoría en su conjunto, el Comité puede considerar si esa limitación favorece a los intereses de todos los miembros de la minoría y si hay una justificación razonable y objetiva para su aplicación a las personas que se declaran afectadas adversamente<sup>18</sup>.

9.7. En cuanto al efecto surtido por el acuerdo el Comité observa que, antes de las negociaciones que condujeron a la adopción del acta, los tribunales habían dictaminado que el sistema de gestión de cuotas posiblemente violara los derechos de los maoríes porque, en la práctica, los maoríes no son parte en él, y quedan así privados de sus pesquerías. Con la solución, se concedió a los maoríes el acceso a un gran porcentaje de cuota, lo que les devolvió la efectiva posesión de las pesquerías. En relación con las pesquerías comerciales, el efecto de la solución fue que la autoridad y los métodos tradicionales de control de los maoríes reconocidos en el Tratado fueron sustituidos por una nueva estructura de control en una entidad en la que los maoríes no sólo comparten la función de protección de sus intereses en las pesquerías sino también el control efectivo. En cuanto a las pesquerías no comerciales, las obligaciones de la Corona en virtud del Tratado de Waitangi persisten y se toman disposiciones normativas que reconocen y prevén la obtención consuetudinaria de alimentos.

---

<sup>16</sup> Observación general N° 23, aprobada en el 50° período de sesiones del Comité, en 1994, párr. 3.2.

<sup>17</sup> Dictamen del Comité sobre el caso N° 511/1992, I. Länsman y otros c. Finlandia, párrs. 9.6 y 9.8 (CCPR/C/52/D/511/1992).

<sup>18</sup> Véase el Dictamen del Comité sobre el caso N° 197/1985, Kitok c. Suecia, aprobado el 27 de julio de 1988, CCPR/C/33/D/197/1985.

9.8. En el proceso de consulta se prestó especial atención al significado cultural y religioso de la pesca para los maoríes, entre otras cosas garantizando la posibilidad de que particulares y comunidades maoríes pudieran dedicarse a actividades pesqueras no comerciales. Aunque le preocupa que la solución alcanzada haya contribuido a dividir a los maoríes, el Comité llega a la conclusión de que el Estado Parte, al participar en amplias consultas antes de promulgar la nueva legislación y al atender específicamente a la sostenibilidad de las actividades pesqueras maoríes, ha adoptado las medidas necesarias para que la solución sobre las pesquerías y su promulgación como ley, incluido el sistema de gestión de cuotas, sean compatibles con el artículo 27.

9.9. El Comité subraya que el Estado Parte sigue obligado por el artículo 27 que exige que en el cumplimiento de la Ley para resolver las reclamaciones pesqueras derivadas del Tratado de Waitangi en materia de pesquerías se preste la debida atención al significado cultural y religioso de la pesca para los maoríes. Por lo que se refiere a su jurisprudencia anterior<sup>19</sup>, el Comité subraya que, de cara al cumplimiento del artículo 27, las medidas que afecten a las actividades económicas de los maoríes deberán llevarse a cabo de forma que los autores sigan gozando de su cultura y profesando y practicando su religión junto con otros miembros de su grupo. El Estado Parte está obligado a tener esto en cuenta cuando aplique en el futuro la Ley para resolver las reclamaciones derivadas del Tratado de Waitangi en materia de pesquerías.

9.10. Las quejas de los autores sobre la suspensión de las actuaciones en los tribunales respecto a su reivindicación de las pesquerías han de considerarse a la luz de lo anterior. Si bien en abstracto sería cuestionable y violaría el derecho de acceso al tribunal si un Estado Parte suspendiera por ley casos pendientes ante los tribunales, en las circunstancias concretas del presente caso la interrupción se produjo precisamente en el marco de una solución nacional de las reclamaciones pendientes ante los tribunales, que se habían aplazado en espera del resultado de las negociaciones. En tales circunstancias, el Comité estima que la suspensión de las causas de los autores ante los tribunales no equivale a una violación del párrafo 1 del artículo 14 del Pacto.

9.11. Con respecto a la pretensión de los autores de que la ley les impide formular reclamaciones ante los tribunales sobre la extensión de sus pesquerías, el Comité observa que el párrafo 1 del artículo 14 abarca el derecho a acudir al tribunal para la determinación de los derechos y las obligaciones en un pleito. En determinadas circunstancias, cuando un Estado Parte no establece un tribunal competente para determinar derechos y obligaciones ello puede equivaler a una violación del párrafo 1 del artículo 14 y del párrafo 3 del artículo 2. En el presente caso, la ley excluye la competencia de los tribunales para investigar la validez de las reclamaciones de los maoríes con respecto a la pesca comercial, porque la ley está concebida para resolver esas reclamaciones. En todo caso, el recurso de los maoríes a los tribunales para hacer valer sus reclamaciones en relación con las pesquerías era limitado ya antes de la Ley de 1992, puesto que los derechos de los maoríes sobre la pesca comercial sólo se podían reivindicar ante los tribunales en la medida en que el apartado 2) del artículo 88 de la Ley sobre las pesquerías preveía expresamente que nada en ella debía influir negativamente en los derechos de pesca de los maoríes. El Comité estima que, aunque pudiera estudiarse si las reclamaciones en relación con los intereses pesqueros entran o no en la definición de pleito, la Ley de 1992 ha desplazado,

---

<sup>19</sup> Véase el dictamen del Comité sobre el caso N° 511/1992, I. Länsman y otros c. Finlandia, párr. 9.8, CCPR/C/52/D/511/1992.

en virtud de sus disposiciones específicas, la determinación de las reivindicaciones pesqueras con arreglo al Tratado. Sin embargo, otros aspectos del derecho a la pesca siguen pudiendo someterse a los tribunales; por ejemplo, los relativos a la asignación de cuotas y a la reglamentación que rige los derechos de pesca consuetudinarios. Los autores no han fundamentado la pretensión de que el nuevo marco jurídico les ha impedido el acceso a los tribunales en materias que queden en el ámbito del párrafo 1 del artículo 14. En consecuencia, el Comité concluye que en los hechos expuestos no se advierte ninguna violación del párrafo 1 del artículo 14.

10. El Comité de Derechos Humanos, de conformidad con el párrafo 4 del artículo 5 del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, estima que los hechos que le han sido sometidos no ponen de manifiesto una violación de ninguno de los artículos del Pacto.

[Aprobada en español, francés e inglés, siendo la inglesa la versión original.  
Posteriormente se traducirá también al árabe, chino y ruso como parte del informe anual del Comité a la Asamblea General.]

Apéndice

VOTO PARTICULAR DEL MIEMBRO DEL COMITÉ MARTIN SCHEININ  
(PARCIALMENTE DISCONFORME)

Estoy de acuerdo con las principales conclusiones del Comité en el presente caso, en relación con el artículo 27 del Pacto. No obstante, expreso mi disconformidad con el párrafo 9.10 del dictamen. En mi opinión, el hecho de que se determine que la solución general de las reclamaciones en materia de pesquerías es compatible con el artículo 27 siempre y cuando se satisfagan las condiciones de celebrar una consulta efectiva y de garantizar la sostenibilidad de las formas de pesca maoríes que encierren valor cultural, no exime al Estado Parte de las obligaciones contraídas en virtud del párrafo 1 del artículo 14. En mi opinión, se han violado los derechos de los autores amparados en el párrafo 1 del artículo 14 en la medida en que:

- la ley de que se trata ha surtido el efecto de suspender las causas pendientes incoadas por los propios autores o por las personas que los representaban en debida forma;
- esa suspensión no tuvo la aprobación de los autores ni de otras personas debidamente autorizadas por ellos para retirar las demandas de referencia, y
- la aplicación de la ley para resolver las reclamaciones derivadas del Tratado de Waitangi en materia de pesquerías o de otras medidas adoptadas por el Estado Parte no han hecho que los autores cuyas demandas se dejaron en suspenso en las condiciones mencionadas hayan contado con un recurso efectivo de conformidad con el párrafo 3 del artículo 2 del Pacto.

(Firmado): M. Scheinin

[Hecho en español, francés e inglés, siendo la inglesa la versión original. Posteriormente se publicará también en árabe, chino y ruso como parte del informe anual del Comité a la Asamblea General.]