



# LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN VENEZUELA

LUIS JESÚS BELLO

# LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN VENEZUELA

por  
Luis Jesús Bello

IWGIA DOCUMENTO N° 26  
COPENHAGUE

**LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS  
INDÍGENAS EN VENEZUELA**

© **Copyright:** Luis Jesús Bello, IWGIA (Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas) y FPP (El Programa para los Pueblos de los Bosques) - 1999

**ISBN** 87 - 90730 - 06 - 2

**ISSN** 0108 - 9927

**Coordinador de edición:** Alejandro Parellada

**Portada, mapas y tipografía:** Jorge Monrás

**Preimpresión:** Chistensen Fotosats - Copenhague, Dinamarca

**Impresión:** Eks-Skolens Trykkeri aps - Copenhague, Dinamarca

*Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo económico de la  
Comisión Europea DG VIII*

**Organizaciones coeditoras:**



**GRUPO INTERNACIONAL DE TRABAJO  
SOBRE ASUNTOS INDÍGENAS**

Fiolstraede 10, DK-1171 - Copenhague K, Dinamarca  
Tel: (+45) 33 12 47 24 - Fax: (+45) 33 14 77 49  
E-mail: iwgia@iwgia.org

**EL PROGRAMA PARA LOS PUEBLOS DE LOS BOSQUES (FPP)**

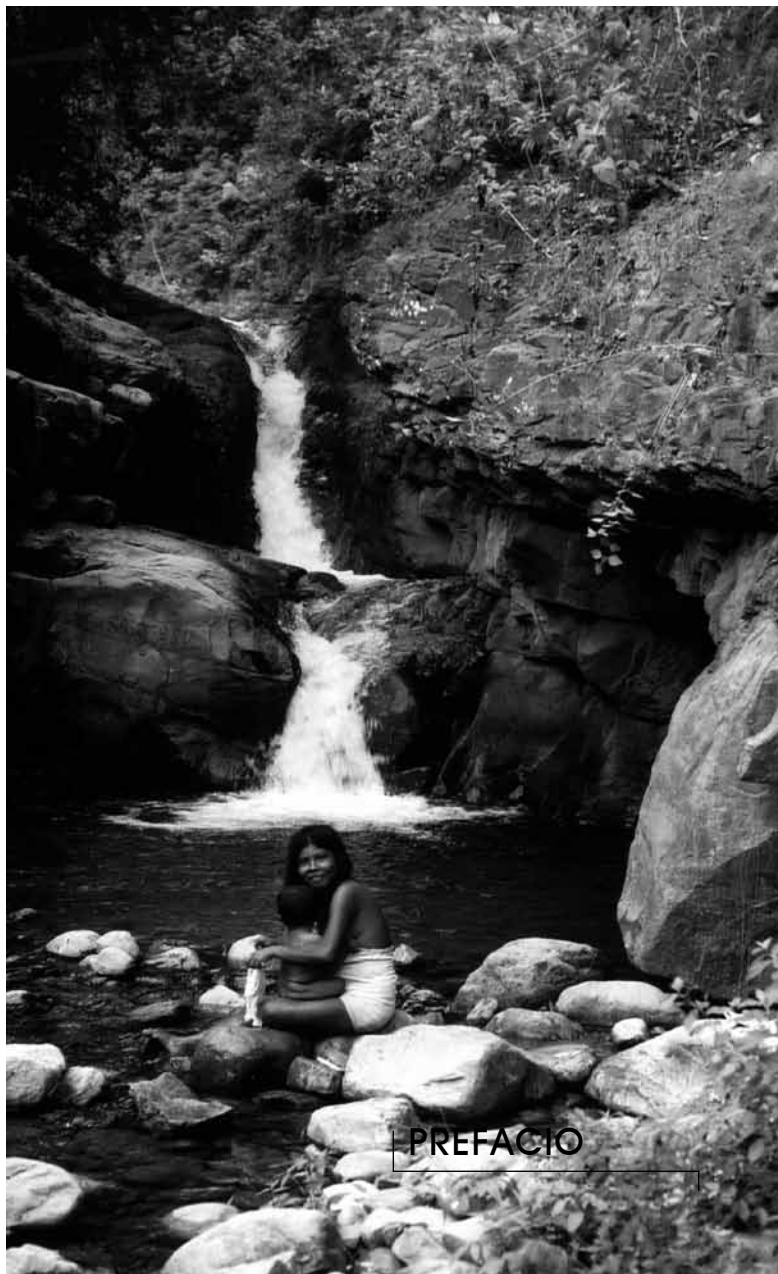
1c Fosseyway Business Centre - Stratford Road,  
Moreton-in-Marsh, GL56 9NQ, Inglaterra  
Tel: (+44) 1608 652983 - Fax: (+44) 1698 652878  
E-mail: wrm@gn.apc.org

## CONTENIDO

---

<b>Prefacio:</b>	<i>Pueblos indígenas y legislación en las Guayanas</i>	
	por Marcus Colchester .....	8
<b>Introducción</b>	.....	20
<b>Capítulo 1:</b>	<i>Los derechos específicos de los pueblos indígenas</i> .....	26
<b>Capítulo 2:</b>	<i>Los derechos de los pueblos indígenas en el ordenamiento jurídico venezolano</i> .....	38
<b>Capítulo 3:</b>	<i>La protección constitucional de los pueblos indígenas en la jurisdicción venezolana</i> .....	72





PREFACIO

## PUEBLOS INDÍGENAS Y LEGISLACIÓN EN LAS GUAYANAS

---

Este libro es el primero de una serie de publicaciones que contribuyen al análisis de la situación legal de los pueblos indígenas de las Guayanas, coordinado por el Programa para los Pueblos de los Bosques, por cuenta del Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas. Esta serie, si bien necesariamente técnica en su contenido, intenta proveer resúmenes concisos y legibles sobre los derechos de los pueblos indígenas dentro de la legislación de los cuatro países que componen las Guayanas: Venezuela, Guyana, Surinam y la Guayana Francesa.

Todos los países de la cuenca de las Guayanas se encuentran en una crítica coyuntura histórica. Fueron anexados por los poderes europeos durante los siglos XV y XVI e integrados a través de los siglos al mercado mundial. El impacto de la colonización europea sobre los pueblos indígenas ha sido diverso y su situación actual es, por lo tanto, muy variada. En los cuatro países, los pueblos indígenas son minoría, sus territorios han sido apropiados por los grupos mayoritarios originados por la mezcla y la inmigración de otras partes del planeta.

Si bien los pueblos indígenas de estos países enfrentan muchos problemas en común, como ser la carencia de derechos inalienables sobre sus territorios, la marginación y la discriminación, las disputas legales y políticas que deben enfrentar para resolver estos problemas son muy diversas.

Sus contrincantes son cuatro sistemas legales con diferentes tradiciones, el español, el inglés, el holandés y el francés y cuatro sistemas políticos muy diversos, con una región, la Guayana Francesa, que es administrada por una nación europea como si fuese una parte integral de Europa.

A pesar de estas diferencias, las similitudes ecológicas y geológicas están causando, aparentemente, una convergencia de problemas y amenazas para el futuro de los pueblos indígenas.

Las nuevas tecnologías y la globalización del comercio y las finanzas han causado un aumento masivo de la presión para permitir la explotación de las riquezas minerales y forestales de la zona.

Las frondosas selvas que cubren gran parte de la región, si bien únicas en muchos aspectos, son la continuación norteña de la

selva amazónica y son, desde hace años, codiciadas por las compañías madereras como una lucrativa fuente de materia prima.

La geología común significa que las vetas y los depósitos aluviales auríferos ya localizados se repiten en toda la región, lo que ha originado sucesivas oleadas de mineros que invaden los territorios indígenas.

### Pueblos indígenas y cimarrones de las Guayanas

	Total	grupos étnicos
Venezuela	314.815	30
Guyana	60.000	9
Surinam		
pueblos indígenas	10-22.000	4
pueblos cimarrones	45.000	6
Guayana Francesa		
pueblos indígenas	10.000	7
pueblos cimarrones	22.000	3
Total aproximado:	470.000	
<i>Fuentes: OCEI 1994; Colchester 1997: IX; Chin y Buddingh 1987:XIII; Pou d' Agouti 17 de junio de 1998.</i>		

En Guyana, el fin de dos décadas de dictadura unipartidaria, eufemísticamente descrita como “socialismo cooperativo”, ha causado un increíble aumento de la presión sobre los recursos naturales del país. Más de diez millones de hectáreas de selva, un área del tamaño de Portugal, han sido arrendadas a compañías madereras foráneas, muchas de ellas con preocupantes antecedentes en el extranjero. Ya está en marcha una bonanza minera, con una horda de compañías extranjeras que realizan prospección de minerales en el interior. Más de una décima parte del país está cubierta por concesiones mineras, muchas de ellas en territorios reclamados por Venezuela. Guyana tiene ahora el privilegio de albergar a una de las minas de oro más grandes de Sudamérica, la cual en 1995 sufrió la rotura de un dique de retención que derramó tres millones de metros cúbicos



cos de residuos contaminados con cianuro en el principal río del país. Fue una tragedia que el entonces presidente, Cheddi Jagan, calificó como "desastre ambiental nacional". Los que más sufrieron por estos hechos fueron los 60.000 indígenas que son mayoría en el interior, escasamente poblado, pero cuyos derechos a sus territorios continúan siendo limitados y no han sido reafirmados por el gobierno desde 1969<sup>1</sup>.

Surinam ha sido también afectado por una muy similar intensificación de las actividades madereras y mineras. Una compañía maderera asiática intentó en 1993 adquirir una concesión de talado de 5 millones de hectáreas, que abarcaba una tercera parte del país e incluía la mayor parte de los territorios de los pueblos indígenas y cimarrón del interior. Las protestas internacionales frenaron el plan pero desde entonces 2,5 millones de hectáreas han sido abiertas a la explotación mediante contratos menores, lo que significa una duplicación del área explotada<sup>2</sup>. Al mismo tiempo, aprovechando las débiles reglamentaciones mineras y ambientales, un gran número de compañías mineras canadienses han negociado el acceso al interior del Surinam, lo que causa conflictos con los pueblos indígenas y los cimarrones. A pesar de los repetidos pedidos de la comunidad internacional y las presiones de las agencias intergubernamentales, el gobierno de Surinam se niega a reconocer los derechos territoriales de los pueblos indígenas y cimarrones, colocándolos en una posición muy débil en sus negociaciones con las industrias extractivas aprobadas por el estado<sup>3</sup>.

El alto costo de la mano de obra y una reglamentación forestal relativamente estricta han impedido una expansión similar de la industria maderera en la Guayana Francesa. Un puñado de compañías madereras francesas, altamente subsidiadas, trabajan activamente en las selvas del norte del país, pero la principal preocupación de los ecologistas locales son los planes de colonización agrícola de los pantanos costeros. Sin embargo, la minería es otra historia. Compañías mineras francesas y canadienses cooperan en la apertura de varias minas grandes en el interior y se abren nuevas rutas para el servicio de las mismas y de las vecinas minas de Surinam. Las organizaciones indígenas han cuestionado abiertamente estos proyectos pero han sido rechazadas en sus demandas de titularidad colectiva sobre sus territorios ancestrales, debido a que la política integracionista francesa, basada en el lema revolucionario de "Libertad, Frater-

nidad e Igualdad”, no permite el reconocimiento de derechos especiales para ningún sector social<sup>4</sup>.

## **Presión sobre el interior de Venezuela**

Debido al descubrimiento de hidrocarburos en la costa norte de Venezuela durante los años 20 y el gran “boom” petrolero que siguió a la segunda guerra mundial, la presión sobre los territorios indígenas del sur del país se redujo fuertemente. Venezuela sufrió lo que los agrónomos llaman “presión negativa sobre la tierra” debido a la declinación del sector agrario y la emigración de la dispersa población rural, que formaba una diversificada economía agropecuaria, hacia las ciudades para aprovechar el “dinero fácil”. Año a año bajaba el porcentaje de tierras cultivadas y se importaba una creciente proporción de alimentos. Esto dio un respiro a los pueblos indígenas que hasta entonces estaban siendo confinados en los rincones más lejanos de sus territorios ancestrales debido a la expansión de la frontera agrícola.

Sin embargo, no todos los pueblos indígenas fueron tan afortunados. La exploración petrolera penetró en los territorios de los bari y los yukpa de la sierra Perija, en el extremo occidental del país, causando conflictos, represalias gubernamentales y una severa pérdida de territorios<sup>5</sup>. La industrialización de los campos petrolíferos del lago Maracaibo causó casi la extinción de los añu y el desarrollo petrolero en el estado de Anzoátegui causó la anexión de gran parte del territorio de los kariña.

Debido a que el capital y la población fueron absorbidos por la costa norte, el gobierno se esforzó en diversificar la economía y “desarrollar” el interior. El capital petrolero fue usado para construir una red carretera con el objeto de servir a las comunidades rurales y promover su integración al mercado. Estas rutas estimularon el desarrollo de la ganadería en los llanos donde la propiedad de los territorios indígenas no estaban legalmente asegurada ni institucionalmente protegida. A fines de los años 70 la mayor parte de los territorios de los cuiva, guahibo (hiwi) y yaruro (pume) habían sido alambrados por los ganaderos convirtiendo a los indígenas en intrusos en sus propia tierra.

Al sur del Orinoco el desarrollo dependió aun más de la intervención estatal. Durante los años 60 el gobierno creó la

“Corporación Venezolana de Guayana” (CVG) con el objeto de explotar el mineral de hierro, la bauxita y el potencial hidroeléctrico del estado de Bolívar. Gigantescas inversiones del tesoro nacional y los bancos de desarrollo multilateral establecieron un enorme imperio paraestatal de minas, fábricas de acero y aluminio, embalses y una multitud de industrias livianas, todas estas ligadas por una red de caminos y líneas de alta tensión y servidas por nuevas ciudades fundadas para proveer mano de obra a las industrias. Durante las primeras etapas de este desarrollo, los derechos e intereses de los pueblos indígenas no fueron ni siquiera considerados.

A fines de los años 60, el gobierno demócrata cristiano bajo la presidencia de Rafael Caldera se embarcó en un ambicioso programa titulado “La conquista del sur”, destinado a abrir y desarrollar el territorio amazónico nacional. Fue concebido como una respuesta estratégica a la “Operación Amazonas” del gobierno brasileño. Esta nueva conquista proponía guarniciones fronterizas, red de carreteras, poblados, minas, creación de plantaciones en las zonas selváticas y establecimientos ganaderos en las sabanas. Se suponía que los pueblos indígenas iban a obtener beneficios de este programa a pesar de que no se tomó ningún tipo de medidas para proteger sus derechos.

Sin embargo, la real falta de presión por abrir el sur del país significó que el programa CODESUR («La conquista del sur») nunca pasó de ser un débil proyecto político que pronto caducó. Esto dio espacio para el surgimiento de una política diferente que puso énfasis en las preocupaciones ambientales y la investigación científica. El resultado fue que para los años 80, el Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales Renovables se había convertido en el ministerio más poderoso en el sur del país, con un 55% del estado Amazonas y un 65% del estado Bolívar definidos por ellos como Áreas Bajo Régimen de Administración Especial (ABRAE) o sea reservas forestales, reservas hidrológicas, zonas protegidas, parques nacionales, monumentos naturales y reservas de la biosfera. Estas áreas, si bien ofrecen un cierto grado de protección al medio ambiente, estipulan reglas ambiguas y frecuentemente negativas con respecto a los pueblos indígenas<sup>6</sup>.

Durante todo este período y hasta el día de hoy, las agencias estatales encargadas de los asuntos indígenas han sido burocráticamente marginales con escasos recursos, apoyo político y estatus. El actual Departamento de Asuntos Indígenas está

localizado en el Ministerio de Educación y no tiene la capacidad ni la autoridad legal para intervenir en las causas de real importancia concernientes a los territorios de los pueblos indígenas<sup>7</sup>. Como se nota en este estudio, las reglamentaciones legales que deberían proteger los territorios de los pueblos indígenas en Venezuela son débiles y dependen de la aplicación de la ley de reforma agraria del año 1996 por parte del Instituto Agrario Nacional (IAN). La aplicación de la ley ha sido irregular. En primer lugar, la reforma agraria se ha limitado en su mayor parte a alocar terrenos estatales calificados como ejidos y tierras baldías a campesinos e indios en vez de realocar las tierras ociosas concentradas en manos de los rancheros más ricos. La ley no ha sido, por lo tanto, utilizada para restituir a los indígenas que ya han perdido sus territorios a manos de otros intereses.

Incluso en su implementación en terrenos estatales, la reforma agraria no ha dejado de causar problemas para los pueblos indígenas. En sus primeras fases de aplicación y a pesar del artículo 2 de la ley, el IAN no intentó diferenciar a las comunidades indígenas y el resto del campesinado. Se otorgaron títulos de propiedad en forma individual a indígenas, desmembrando así a los territorios comunitarios.

Subsecuentes reformas en el IAN han posibilitado el otorgamiento de títulos provisionales de propiedad colectiva a las comunidades indígenas y campesinas. La personería jurídica para la obtención de estos títulos se logró mediante la creación de "empresas indígenas", usando (demasiado) como ejemplo a las "empresas campesinas", a través de las cuales las colectividades campesinas obtuvieron títulos comunitarios bajo la dirección y el control del IAN (de acuerdo al artículo 58). Muchas comunidades indígenas han experimentado graves problemas para ajustar sus tradicionales sistemas de uso de recursos y toma de decisiones a las exigencias impuestas por estas "empresas indígenas". Estos problemas han sido además agravados por el hecho de que, en muchos casos, las áreas otorgadas a las comunidades indígenas por el IAN son pequeñas y no incluyen los territorios de caza, pesca y recolección. La reforma agraria estaba en realidad "campesinizando" a los pueblos indígenas<sup>8</sup>.

Sin embargo, el personal del IAN no ha sido totalmente insensible a las quejas de los indígenas lo que condujo, a principios de los años 80, al otorgamiento de una considerable cantidad

de títulos provisionales de propiedad colectiva a "empresas indígenas" definidas más flexiblemente y con menos carga de obligaciones administrativas y financieras. Entre 1972 y 1982 fueron otorgados 152 títulos provisionales de propiedad colectiva a comunidades indígenas de los estados de Anzoátegui, Monagas, Apure, Zulia, Amazonas, Bolívar y del delta del río Amacuro<sup>9</sup>.

El progreso de sistema de titulación del IAN se vio también frustrado por la oposición política. Según la ley, el IAN no puede convertir los títulos provisionales en definitivos sin antes haber logrado la transferencia a su jurisdicción de los territorios en cuestión, por parte del Ministerio de Agricultura y Cría (MAC). En muchos casos, grupos con diversos intereses y con conexiones políticas han evitado la transferencia de tierras del MAC al IAN, el cual es percibido por muchos terratenientes como un enclave "comunista" dentro del gobierno.

El proceso de asegurar los títulos de propiedad colectiva definitivos sobre los territorios indígenas esta lleno de obstáculos políticos. Hasta el momento, ni una sola comunidad indígena de la amazonía venezolana ha conseguido el título definitivo sobre sus territorios.

La influencia política del IAN se vio ulteriormente reducida en 1984 cuando el personal de su programa indígena tomó partido por los piaroa en un violento conflicto territorial con un poderoso ganadero en el valle del Manapiare. Si bien los piaroa retuvieron el control efectivo de sus tierras, la disputa legal sigue irresuelta y debido a una gran presión política, el IAN se vio forzado a despedir a todos aquellos que habían apoyado a los indígenas. El programa de titulación de territorios indígenas del IAN ha estado virtualmente paralizado desde 1984<sup>10</sup>.

La prosperidad general de los años del "boom" petrolero llegó a su fin a mediados de los 80, cuando Venezuela entró en un período de crisis macroeconómica del cual todavía no salió. Esto causó un cambio de dirección de la estrategia del gobierno para desarrollar el interior. Enfrentado a un tesoro agotado, el gobierno decidió promover las inversiones del sector privado en el interior en vez de industrias bajo control gubernamental.

Incapaz de pagar los préstamos existentes y, por lo tanto, impedido de promover la minería a gran escala por parte de las empresas estatales, el Gobierno trató de diversificar la economía minera alentando la minería a pequeña escala financiada por

capitales privados. Entonces, el Ministerio de Energía y Minas otorgó liberalmente pequeñas concesiones para la explotación minera de diamantes aluviales y oro, sometidas a reglamentaciones y controles simplificados, tomando poca o ninguna consideración de los títulos o reivindicaciones existentes de las comunidades indígenas. El resultado fue una verdadera invasión de las tierras indígenas en la parte oriental del Estado de Bolívar. Se cree que entre 30.000 y 100.000 individuos están realizando actividades de prospección y minería en el sur de Venezuela, la gran mayoría ilegalmente<sup>11</sup>.

Las disputas de tierra entre los indígenas y los mineros florecieron, pero las quejas presentadas a las autoridades gubernamentales por los indígenas han caído aparentemente en oídos sordos. Como las leyes y reglamentaciones mineras no hacen mención sobre la necesidad de respetar los derechos indígenas, las autoridades se sienten justificadas de ignorar sus quejas. Gran parte de la minería a pequeña escala es informal, no está regulada y es ilegal, pero incluso bajo estas circunstancias, las quejas de las comunidades indígenas logran poca atención. Existen muchas informaciones de que los miembros de la Guardia Nacional y la policía presumen ignorar la minería ilegal a cambio de una parte de los beneficios.

Desde 1990, el Gobierno comenzó a promover una explotación más enérgica de estos recursos por parte de compañías privadas de mayor escala, favoreciendo en particular los proyectos conjuntos de compañías venezolanas y extranjeras. En 1991, el Gobierno cambió las reglamentaciones y bajó los impuestos para atraer a la inversión extranjera en la industria. Se otorgó autoridad al CVG para emitir permisos mineros en forma independiente del Ministerio de Energía y Minas. Como resultado, se otorgaron unas 367 concesiones y arrendamientos mineros, que cubren una importante proporción de la parte oriental del Estado de Bolívar, lo cual condujo a agrias disputas con las comunidades indígenas y fueron objeto de la condena internacional<sup>12</sup>. La polémica internacional sobre este tema fue aun más estimulada cuando en mayo de 1997 el Gobierno promulgó un decreto especial que abría la mitad de la Reserva Forestal de Imataca, la más grande del país, para la minería, sin tomar antes ninguna medida para garantizar los derechos territoriales de los warao, kariña, arawak (lokono), kapon y pemon que habitan el área. La propuesta fue ampliamente condenada por las organi-

zaciones de pueblos indígenas y ambientalistas y su legalidad fue disputada ante la Corte Suprema de Justicia<sup>13</sup>. La polémica sobre los costos sociales y ambientales de la minería se renovó en 1998 ya que el gobierno intenta promulgar una nueva *Ley de Minas* que facilitará aun más la minería en las ABRAE y los territorios indígenas. La nueva ley, que obtuvo una aprobación preliminar del Senado de Venezuela y está ahora (junio de 1998) bajo discusión del Congreso Nacional, ha sido sumamente criticada por las organizaciones de pueblos indígenas. Mientras tanto, se otorgó a la industria petrolera acceso para explorar y explotar campos petrolíferos en los bosques pantanosos, muy sensibles desde el punto de vista ambiental, del Delta del Orinoco, y que son el territorio tradicional de los warao. Esta política fue también condenada por voceros indígenas.

Sin embargo, la política del gobierno de Venezuela de abrir el interior a las industrias extractivas será difícil de desviar. La expansión de la explotación maderera, la minería, la energía hidroeléctrica y las industrias petroleras está siendo promovida no sólo como una solución para la crisis de la balanza de pagos del país, sino también como parte de un plan estratégico para asegurar las fronteras del país contra la expansión extranjera. En 1994, el gobierno lanzó un programa revisado de desarrollo para el sur del país, titulado "*Programa para el Desarrollo Sustentable del Sur*" (PRODESSUR), concebido por una comisión reservada de alto nivel con objetivos militares. El plan, una respuesta explícita al plan brasileño "*Calha Norte*", contempla el establecimiento de nuevos poblados, guarniciones militares, pistas de aterrizaje militares, minas, plantaciones y caminos a lo largo de toda la frontera. El plan no contiene absolutamente ninguna previsión para proteger a los derechos indígenas<sup>14</sup>. De la misma manera, los planes para exportar electricidad al norte de Brasil por medio de cables de alta tensión a través de las tierras del pueblo pemón de la Gran Sabana, están también basados en consideraciones estratégicas, en las cuales se otorga tal peso a las prioridades nacionales de estabilizar y controlar el expansionismo brasileño que los pueblos indígenas del país no son ni siquiera consultados.

Un movimiento indígena cada vez más expresivo y organizado ha evolucionado para combatir este modelo de desarrollo de "arriba hacia abajo". Las federaciones étnicas, las organizaciones regionales y una federación nacional, el *Consejo Nacional*

*Indio de Venezuela* (CONIVE), han solicitado un cambio de política que otorgue prioridad a sus iniciativas y nueva legislación que garantice sus derechos.

Como resultado de sus esfuerzos y los de sus seguidores, proyectos de ley han sido llevados al congreso para reforzar los derechos indígenas. Un "Proyecto de Ley de Comunidades, Pueblos y Culturas Indígenas" ha sido discutido en el Congreso, pero su aprobación no ha sido asegurada. Asimismo, ha sido introducido un proyecto de ley para incorporar en la ley venezolana el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre Pueblos Indígenas y Tribales, el cual se encuentra actualmente bajo discusión en el Senado.

Luis Jesús Bello, el autor de este estudio sobre la situación legal de los pueblos indígenas de Venezuela, está bien calificado para esta tarea. Trabaja como abogado para la Oficina de Derechos Humanos del Vicariato Apostólico de Puerto Ayacucho, en el Estado Amazonas de Venezuela, y durante los últimos cuatro años ha desempeñado las funciones de asesor legal de la *Organización Regional de los Pueblos Indígenas de Amazonas* (ORPIA). En tal función ha estado íntegramente involucrado en las acciones legales históricas de las cortes venezolanas, las cuales han establecido importantes precedentes para los castigados pueblos indígenas del país. Estos casos, resumidos en la última sección de este trabajo, han demostrado que, aunque débil y deficiente, la legislación venezolana relativa a los pueblos indígenas todavía puede brindar un importante grado de protección de los derechos indígenas si es usada de una manera decidida y bien informada. Esta publicación tiene el objetivo de colaborar con este proceso brindando a los pueblos indígenas y a sus simpatizantes un sumario conciso de sus derechos y protecciones legales.

Marcus Colchester

*Programa para los Pueblos de los Bosques*

## Notas

- <sup>1</sup> **Marcus Colchester**, 1997, *Guyana; Fragile Frontier - loggers, miners and forest peoples*. Latin America Bureau y Movimiento Mundial para los Bosques Tropicales, Londres.
- <sup>2</sup> **Marcus Colchester**, 1995, *Forest Politics in Suriname*. Intemational Books y Movimiento Mundial para los Bosques Tropicales, Utrecht.
- <sup>3</sup> **FPP**, 7 de octubre, 1997, *Suriname Information Update: Gold Fever in Suriname Continues*, Programa para los Pueblos de los Bosques, Moreton-in-Marsh. Fergus MacKay, 1999, *Mining in Suriname: Multinationals, the State and the Maroon Community of Nieuw Koffiekamp*, Programa para los Pueblos de los Bosques, Moreton-in-Marsh. FPP, 12 de mayo, 1998, *Su-*



- riname *Information Update: Surinamese Government still refuses to Recognize Indigenous and Maroon Land Rights*, Programa para los Pueblos de los Bosques, Moreton-in-Marsh.
- 4 **FPP**, 14 de enero, 1997, *Indigenous People in French Guiana contemplate legal action to protect their land rights*, Programa de los Pueblos de los Bosques, moretonin-marsh. FPP, 25 de abril, 1997, *Mining Companies Covet Area Proposed for Nature Reserve in French Guiana*, Programa para los Pueblos de los Bosques, Moreton-in-Marsh. FPP, 7 de octubre, 1997, *Canarc and Placer Dome sign deal to attract gold deposit in Benzdorp concession*, Programa para los Pueblos de los Bosques, Moreton-in-Marsh.
- 5 **Roberto Lizarralde y Stephen Beckermam**, 1982, *Historia contemporánea de los Bari*. *Antropológica* 58: 3-52.
- 6 **Marcus Colchester**, 1982, *The Struggle for Yanooma land: the Venezuelan Case*. *Survival International Review* 40:18-19; Marcus Colchester, 1998, *Conservation Politics: the Upper Orinoco-Casiquiare Biospeher Reserve*. En: Andrew Gray, Alejandro Parellada and Helen Newing (eds.) *From Principles to Practice.. Indigenous Peoples and Biodiversity Conservation in Latin America*. Programa para los Pueblos de los Bosques, Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSEP) y Grupo Internacional de Trabajo sobre Pueblos Indígenas, Copenhague.
- 7 **Arvelo-Jimenez, Nelly, Waiter Coppens, Roberto Lizarralde y H. Dieter Heinen**, 1977, *Indian Policy*. En: John D. Martz y David J. Myers: *Venezuela: the Democratic Experience*, Praeger Publishers, Nueva York: 323-334.
- 8 **Arvelo-Jimenez**, 1982, *The Political Struggle of the Guayana Region's Indigenous Peoples*. *Journal of International Affairs* 36(1):43-54; 1992, *El conflicto por la tierra y las etnias indígenas del Amazonas venezolano*. In: *Derechos Territoriales Indígenas y Ecología en Las Selva Tropicales de America*. CEREC, Bogota; 1993, *Desarrollo sostenible y derechos territoriales de los indios amazónicos*. En: *Reconocimiento y Demarcacion de Territorios Indígenas en la Amazonía*. CEREC, Bogotá.
- 9 **Gerardo Clarac**, 1983, *Las Comunidades Indígenas del País*. Instituto Agrario Nacional, Caracas.
- 10 **Marcus Colchester**, 1984, *Piaranoia: Venezuelan Indigenous in Crisis*. *Survival International Review* 44:94-104; Arvelo-Jiinenez, Nelly y Andrew Cousins, 1992, *False Promises*. *Venezuela appears to have protected the Yanomami, but appearances can be deceiving*. *Cultural SuMval Quarterly*, Winter 1992.
- 11 **Barreto, Alexandre y Sylvia Perez-PucUes**, 1991, *Estudio Integral de la Actividad Minera en la Cuenca Hidrográfica del Alto Caroni*. II Jornadas Profesionales de EDELCA, Ciudad Guayana; Mary Lou Goodwin, 1994, *Invasion of the Gold Snatchers*. *Higher Values* (Mine-watch, Londres) agosto, 1994:7-8; Marta Miranda, Alberto Blanco-Urbe, Lionel Hernández, Jose Ochoa y Edgard Yerena, 1998, *All that Glitters is not Gold.. Balancing Conservation and Development in Venezuela's Frontier Forests*, World Resources Institute, Washington DC: 46 n72.
- 12 **Marcus Colchester with Fiona Watson**, 1995, *Venezuela: Violations of indigenous Rights. Report to the International Labour Office on the Observation of ILO Convention 107* Movimiento Mundial para los Bosques Tropicales y Survival Interantional, Chadlington.
- 13 **Marta Miranda, Alborto Blanco-Urbe, Lionel Hernández, Jose Ochoa y Edgard Yerena**, 1998, *All that Glitters is not Gold: Balancing Conservation and Development inVenezuela's Frontier Forests*, World Resources Institute, Washington DC.
- 14 **República de Venezuela**, 1994, *Proyecto de Desarrollo Sustentable del Sur: PRODESSUR*. Presidencia de la República, Consejo Nacional de Seguridad y Defensa, Secretaría Permanente, Caracas.



## INTRODUCCIÓN

## INTRODUCCIÓN

---

En los últimos años las diferentes legislaciones latinoamericanas han reconocido de manera clara y precisa diferentes derechos para los pueblos indígenas que habitan los países de América Latina. Ha habido verdaderos avances en el reconocimiento y consagración legislativa y constitucional de los derechos específicos de estos pueblos. Sin embargo, en Venezuela la legislación destinada a reconocer los derechos de los indígenas no se ha actualizado, y se encuentra dispersa en una cantidad de normas en el ordenamiento jurídico, que causan dificultades a la hora del ejercicio de estos derechos. Tomando en cuenta esto y la grave situación en que se encuentran los pueblos indígenas de Venezuela, es oportuno y de particular importancia lograr unificar la legislación indígena en relación a los derechos de los pueblos indígenas. Es necesario detectar los vacíos y lagunas, para introducir los cambios necesarios, adaptar el ordenamiento jurídico venezolano a los avances de las nuevas legislaciones internacionales e incorporar en la Constitución de la República algunas disposiciones que permitan el reconocimiento de los derechos específicos de los pueblos indígenas, y el respeto de su vida, amenazada por diversas circunstancias.

En Venezuela los pueblos indígenas se encuentran viviendo una situación de marginación, despojo de sus tierras e invasión de sus territorios; pobreza, discriminación, grave situación de salud, masacres y violación de sus derechos fundamentales. Sus características culturales, los factores geográficos y lingüísticos así como su situación de aislamiento, los hacen grupos particularmente vulnerables para sufrir diferentes abusos y atropellos, y están en una situación de desventaja económica en las sociedades en que viven. Los pueblos indígenas presentes en el país, se encuentran al margen de todo disfrute y respeto de sus derechos originarios y constitucionales.

De acuerdo a los datos del último censo indígena de 1992, existen en Venezuela un total aproximado 315.815 indígenas, distribuidos en 30 grupos étnicos diferentes, en 1.494 comunidades y localizadas en 10 entidades federales: Estados Zulia, Amazonas, Bolívar, Delta Amacuro, Anzoátegui, Monagas, Apure, Sucre, Mérida, y Trujillo. De acuerdo a los datos aportados por este censo, las principales etnias que habitan en territorio venezolano son las siguientes: akawayo, añú, arawak, baniba, baré, barí, eñepá, guajibo, joti, kariña, kurripaco, mapoyo, pemón, piapoco, piaroa, puinave, pumé, sáliva, sapé, uruak, warao, warekena, wayuu, yanomami, yavarana, ye'kuana, yeral, yukpa y otros subgrupos.

Según datos del mismo censo, el 65,6 % de las comunidades indígenas de Venezuela no posee escuelas y el 59,5 % de la población indígena mayor de 10 años es analfabeta; el 86,8% de las comunidades no poseen dispensarios y servicios básicos de salud; el 63,6 % de los hogares indígenas censados no reciben los programas sociales del Estado y el 73% de las comunidades no poseen títulos de propiedad sobre las tierras que ocupan, lo cual los coloca en una situación de inseguridad jurídica, frente a las posibles invasiones de sus territorios. Esta situación revelada por el censo indígena del año 1992, muestra el grave abandono por parte del Estado venezolano hacia los pueblos indígenas, en áreas fundamentales como educación, salud, servicios y derecho a la tierra.

Numerosos informes realizados por diversas organizaciones, dan cuenta de la grave situación que viven los pueblos indígenas de Venezuela, amenazados en su supervivencia física y cultural por diferentes proyectos que se están imponiendo en sus territorios ancestrales. En este sentido, cabe destacar que en el Estado Zulia las tierras de los yukpa y los barí en la Sierra de Perijá han sido sistemáticamente invadidas por grupos de terratenientes y colonos, y actualmente están amenazados por proyectos estatales de explotación carbonífera. Por otra parte, en el Estado Apure, los yaruro y los cuiba han sido completamente despojados de sus tierras y los asesinatos por parte de ganaderos y colonos continúan. En el Estado Amazonas, los conflictos por invasión de tierras de las comunidades indígenas piaroa, guajibo y yabarana aumentan; las amenazas por proyectos estatales, que no toman en cuenta la presencia de los pueblos indígenas tienden a incrementarse y las consecuencias de la

minería ilegal siguen causando consecuencias desastrosas para la vida, la salud y el futuro de los yanomami. De igual forma, en el Estado Bolívar diferentes etnias como los eñepá y los pemón han perdido sus tierras, por la introducción de terratenientes y colonos frente a la complicidad de los organismos del Estado, y la mayoría de los pueblos indígenas tienen amenazados sus territorios por proyectos estatales como la minería, la explotación forestal y otras actividades que destruyen el ambiente. En los Estados Delta Amacuro, Monagas y Anzoátegui los kariña y los warao viven situaciones críticas de salud y están sufriendo el despojo y contaminación de sus tierras por la introducción de compañías transnacionales, dedicadas a la explotación petrolera.

Sobre la grave situación que viven los pueblos indígenas de Venezuela, es importante destacar lo señalado por el Programa Venezolano de Educación Acción en Derechos Humanos (PROVEA), en el sentido que *“Numerosos factores atentan contra las posibilidades de supervivencia material y cultural de las etnias indígenas venezolanas. Los principales siguen siendo el reclamo insatisfecho por el Estado de regularizar la propiedad de las tierras que los pueblos indígenas han ocupado ancestralmente; los proyectos de desarrollo previstos por el Estado con participación de capital privado nacional o transnacional; el acoso y usurpación de tierras por parte de empresarios, ganaderos y hacendados. La acción de estos factores ha traído consigo un grave impacto sobre las comunidades indígenas, inclusive con saldo de muertes y ha dejado en evidencia las dificultades para contar con una justa y oportuna administración de justicia al reclamar sus derechos... La falta de asistencia social y sanitaria que mantiene a numerosas comunidades sometidas a condiciones de pobreza extrema y desprotegidos frente a las enfermedades endémicas, es otro de los factores recurrentes e implica la posibilidad de extinción de algunas etnias.”*

A toda esta situación, se suma la desprotección jurídica e indefensión en que se encuentran los indígenas venezolanos, por la ausencia de una legislación unificada que garantice los derechos de los pueblos indígenas en Venezuela, ya que en el ordenamiento jurídico la legislación indígena está bastante dispersa, y no hay criterios claros para garantizar la eficacia en los procesos de defensa intentados por los pueblos indígenas. La ausencia de una legislación específicamente indígena y la indeterminación del texto constitucional que hace referencia a

los indígenas, hace que los procesos de defensa de sus derechos y reivindicaciones sean más difíciles.

A través del presente trabajo se pretende presentar un breve estudio sobre los derechos de los pueblos indígenas en la legislación venezolana actual, partiendo de lo que ha sido la conceptualización de los derechos de los pueblos indígenas y la concreción legislativa a nivel internacional y a nivel de las legislaciones nacionales en América Latina, para luego presentar los derechos de los pueblos indígenas en el ordenamiento jurídico venezolano actual, con algunas referencias históricas, propuestas legislativas y de reforma de la Constitución de la República y experiencias de protección de los derechos de los pueblos indígenas en los tribunales venezolanos.





## CAPÍTULO 1



## LOS DERECHOS ESPECÍFICOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

---

**1.1** Los derechos de los pueblos indígenas han sido reconocidos como derechos específicos, tanto a nivel internacional (ONU, OEA, OIT, etc.), como a nivel de diferentes ordenamientos jurídicos internos de países latinoamericanos. El fundamento de este reconocimiento, es precisamente la especificidad cultural de los pueblos indígenas y las peculiares condiciones de fragilidad y amenazas en que se encuentran, lo cual los hace diferentes al resto de los miembros de las sociedades nacionales en que habitan, y que hacen necesaria una protección especial para garantizar su vida. Esto ha sido reconocido de forma expresa en los Convenios N° 107 y N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre protección a las poblaciones indígenas y tribales en países independientes. En dichos instrumentos se señala, que son las condiciones sociales, culturales y económicas de estos pueblos las que los distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, además de estar regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones.

A partir de la segunda mitad del presente siglo, los pueblos indígenas han venido reclamando progresivamente el reconocimiento de sus derechos individuales y colectivos como pueblos diferentes y originarios. En los últimos años, se han experimentado notables avances y progresos en su reconocimiento y definición, así como en la formulación de normas que contienen medidas eficaces para su protección. En un primer momento la OIT realizó un primer intento de establecer un conjunto de normas, destinadas a la protección de los pueblos indígenas, las cuales fueron recogidas en el Convenio N° 107 del año 1957. Posteriormente la OIT promovió una revisión y actualización del Convenio N° 107, que concluyó con la adopción en 1989 del Convenio N° 169, el cual contiene verdaderos avances en el reconocimiento

de los derechos específicos de los pueblos indígenas, a su autodeterminación interna, a su territorio y al control de las actividades realizadas en los mismos. De igual forma, actualmente está en preparación en la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la “Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas”, y en la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos celebrada en Viena por la ONU, en Junio de 1993, se reconocieron de forma clara y expresa estos derechos específicos. Cabe destacar también, que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos (OEA), aprobó en 1997, la “Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas”, que contiene un reconocimiento de los principales derechos fundamentales de los pueblos indígenas en el continente americano. Dicha Declaración será sometida a discusión en la Asamblea General de la OEA.

Partiendo de las demandas exigidas por los pueblos indígenas a diferentes niveles, se puede observar que los derechos de los pueblos indígenas son derechos colectivos, es decir, derechos que los reivindican como pueblos de manera histórico-colectiva. En este sentido se ha señalado que *“Los derechos que reivindican los pueblos indígenas tienen un carácter colectivo y su reconocimiento por parte de la Constitución y de las leyes regulares implicaría, de jure, un profundo cambio de perspectiva política y cultural en la que están organizados los Estados nacionales hoy día, es decir, tendría efectos trascendentales en un sentido de reorganización estructural.”*<sup>1</sup>

## **1.2 Principales derechos específicos de los pueblos indígenas**

Como ya se señaló anteriormente, a nivel internacional se han definido un conjunto de derechos específicos de los pueblos indígenas, los cuales comprenden variadas situaciones y se refieren a diferentes aspectos de su vida social, política, religiosa, económica y cultural. En este sentido, presentamos a continuación algunos de los derechos más importantes exigidos por los pueblos indígenas.

### 1.2.1 Derechos a la autodeterminación y a ser reconocidos como pueblos

Los pueblos indígenas han venido reivindicando su derecho a ser considerados como pueblos, con identidad propia y con derechos históricos que derivan de esa condición. Esto ha sido reconocido de manera precisa por el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, el cual utiliza el término “pueblos” para referirse a los indígenas, aunque se aclara en el artículo 1, que la utilización del término “pueblos” no se debe interpretar en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que puedan conferirse a dicho término en el derecho internacional. De igual forma, los Proyectos de Declaración Universal y Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas también hablan expresamente de los “Pueblos Indígenas”.

Partiendo de esta consideración, los pueblos indígenas reclaman el derecho a la autodeterminación, como la capacidad de decidir por sí mismos sus propios asuntos, impulsar su propio destino y construir su proyecto histórico como pueblos. Esto ha sido reconocido en términos de autonomía interna en el proyecto de Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas, elaborado por el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de la ONU en los siguientes términos: *“Los pueblos indígenas, como forma concreta de ejercer su derecho de libre determinación, tienen derecho a la autonomía... en cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, entre ellas la cultura, la religión, la educación, la información, los medios de comunicación, la salud, la vivienda, el empleo, el bienestar social, las actividades económicas, la administración de tierras y recursos, el medio ambiente...”*<sup>2</sup> Cuestión también reconocida en algunas Constituciones latinoamericanas (Paraguay y Bolivia) que reconocen la autonomía política, económica y cultural de los pueblos indígenas.

### 1.2.2 Derechos políticos

Los derechos políticos son entendidos como la potestad de los pueblos indígenas de participar plenamente en todos los niveles de adopción de decisiones políticas en los Estados nacionales, en las cuestiones que afecten su vida y destino, a través de

representantes elegidos por sus pueblos, así como el derecho de mantener y desarrollar sus propias formas de organización, instituciones políticas, económicas y sociales y el respeto a sus autoridades propias. Esto incluye también el derecho a intervenir en los procedimientos para la elaboración de las medidas legislativas y administrativas que los afecten (Artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo).

### 1.2.3 Derechos al territorio y a la propiedad colectiva de la tierra.

Este derecho supone reconocer, que los pueblos indígenas ocupan un territorio tradicionalmente, y por lo tanto tienen derechos históricos y originarios sobre esas tierras. Tal como lo señala el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo: *“Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además... deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras... a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia.”*<sup>3</sup>

En este sentido, la principal demanda de los Pueblos Indígenas en América Latina, es la de exigir a los Estados nacionales el reconocimiento de los derechos sobre sus tierras y territorios. Pero se trata del reconocimiento de la tierra, no en forma de parcelas individuales, o como lotes de terreno, sino específicamente como un territorio, como un espacio para garantizar la vida social, política, económica y cultural de sus pueblos. Se trata de exigir tanto el reconocimiento del territorio ocupado por cada pueblo indígena, como el respeto del derecho de propiedad colectiva de las tierras ocupadas por las comunidades que conforman ese pueblo. El Consejo Mundial de Pueblos Indígenas ha señalado en relación al Proyecto de Declaración Universal preparado en la ONU que: *“Uno de los aspectos más importantes... con respecto a tierras y territorios está en la provisión sobre etnocidio (Art. 7.b), el cual reconoce que acciones que tengan el “objetivo y efecto” de despojar y privar a los Pueblos Indígenas de sus tierras, territorios y recursos equivalen al genocidio cultural, o etnocidio. Esto es un adelanto sobre la relación entre cultura y tierras que ha sido reconocida previamente, en particular como ha sido*

*desarrollada en los casos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Humanos de la ONU.”<sup>4</sup>*

#### **1.2.4 Derechos culturales**

Los derechos culturales comprenden los derechos de los pueblos indígenas a conservar sus propias culturas y formas de vida, de acuerdo con sus propias formas de interpretación tradicional de la realidad y de su relación con el mundo (cosmovisión). Los derechos culturales incluyen el respeto y reconocimiento de la diversidad y a la identidad étnica y cultural, expresadas en sus formas propias de organización social y cultural que tienen los pueblos indígenas y que son diferentes a las del resto de las sociedades nacionales. En efecto, la diversidad cultural se refiere a formas de vida que no coinciden con las costumbres de la mayoría de la población, en aspectos de raza, religión, lengua, economía y organización política; por tal motivo los pueblos indígenas tienen derecho al reconocimiento de sus diferencias, con fundamento en los principios de pluralismo y protección de las minorías.<sup>5</sup> En el marco de las Naciones Unidas los derechos culturales están siendo reconocidos en el sentido de que los pueblos indígenas tienen el derecho a ser protegidos del genocidio cultural y a practicar y revitalizar sus tradiciones y costumbres culturales, incluyendo el derecho a mantener sus lugares religiosos e históricos.<sup>6</sup>

#### **1.2.5 Derechos económicos**

Son aquellos derechos que tienen los pueblos indígenas de llevar adelante sus propias economías, atendiendo a sus propios sistemas y características tradicionales de producción y a participar en los beneficios de los planes de desarrollo económico promovidos por los Estados. Esto ha sido planteado a nivel internacional, como los derechos de los pueblos indígenas a decidir sus propias prioridades en relación a los procesos de desarrollo promovidos en sus territorios, en la medida en que estos afecten sus vidas, creencias, instituciones y tierras que ocupan, además de controlar en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, tam-

bién se ha establecido la necesidad de promover en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan los pueblos indígenas, el mejoramiento de sus condiciones de vida, trabajo, salud, y educación.<sup>7</sup>

### **1.2.6 Derechos a la conservación y a la protección del ambiente**

Entendido como el derecho que tienen los pueblos indígenas, a que los Estados se comprometan a garantizar la preservación de un ambiente sano en sus territorios, en un marco de respeto a las actividades tradicionales de estos pueblos. Esto ha sido señalado de forma expresa en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, en el sentido de que *“Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan”*.<sup>8</sup>

### **1.2.7 Derechos educativos y a la lengua propia**

Los pueblos indígenas tienen derecho a que la diversidad de sus culturas y lenguas, estén reflejadas en todas las formas y niveles educativos de los Estados de los cuales forman parte. Es decir, que los Estados deben garantizar a los indígenas, una educación en función de la preservación de sus culturas, lenguas y sistemas de organización propios y en consonancia con sus propios métodos culturales de enseñanza y aprendizaje. En este sentido, los indígenas han venido exigiendo el derecho a una educación intercultural-bilingüe.

### **1.2.8 Derecho a la salud**

Estos comprenden el derecho de exigir a los Estados nacionales incluir, en sus legislaciones internas, medidas eficaces para garantizar la salud y la supervivencia de los pueblos indígenas; así como la inclusión de la medicina tradicional indígena (etnomedicina) en las políticas sanitarias y en los programas estatales de salud. A nivel internacional, esto se ha desarrollado en términos de protección a sus prácticas tradicionales de salud y a sus plantas medicinales vitales<sup>9</sup>.

### 1.2.9 Derecho consuetudinario y derecho a la jurisdicción

Se trata del derecho a que los Estados reconozcan la aplicación del derecho consuetudinario indígena, como el conjunto de normas y leyes internas de los pueblos indígenas, para la resolución de sus propios asuntos. Este derecho comprende la aplicación de la costumbre indígena o normas tradicionales para solucionar conflictos o castigar delitos. Además supone que *“Cada pueblo tiene derecho de aplicar dentro de su territorio sus usos, costumbres y tradiciones como fuente de derecho. De autoregular sus formas independientes de organización social y de representación... Los límites a esta jurisdicción y esta competencia deben definirse en el derecho nacional”*<sup>10</sup>. También incluye el reconocimiento de las lenguas indígenas y del derecho a intérpretes, dentro de los juicios penales a fin de que sean respetados los derechos de los procesados.

### 1.3 Los derechos de los pueblos indígenas en la legislación latinoamericana

A nivel de los diferentes ordenamientos jurídicos latinoamericanos se han realizado notables esfuerzos para el reconocimiento y consagración de los derechos de los pueblos indígenas, tanto a nivel legislativo como constitucional. En este sentido, es importante destacar que la mayoría de las legislaciones y constituciones latinoamericanas actuales establecen principios claros sobre los derechos de los pueblos indígenas, como un reconocimiento de la diversidad y de la pluriculturalidad de América Latina. En este sentido, cabe señalar que *“... en las últimas dos décadas se ha producido en América Latina un movimiento constitucional de reconocimiento de los derechos de los Pueblos Indígenas, representado -aunque en diverso grado- por Nicaragua, Colombia, Paraguay y Perú en primer lugar; y luego -de manera menos desarrollada- por México, Bolivia, Brasil, Guatemala, Panamá y Ecuador. Estas constituciones reconocen el derecho de esos Pueblos a su identidad étnica y cultural propia, dando paso así al reconocimiento del pluralismo étnico cultural dentro del Estado de Derecho Latinoamericano”*<sup>11</sup>.

La Constitución de Panamá (1972) reconoce las lenguas indígenas y la educación bilingüe (art. 84), los patrones culturales propios (art. 104), los derechos de participación económica, so-

cial y política en la vida nacional (art. 120), la garantía para las comunidades indígenas de las tierras necesarias y su propiedad colectiva, para el logro de su bienestar económico y social (art. 123) y los circuitos electorales indígenas (art. 141.5).

Por su parte, la Constitución de Ecuador (1978) reconoce las lenguas indígenas como parte de la cultura nacional (art. 1), se señala que en los sistemas de educación que se desarrollen en áreas indígenas se utilizarán las lenguas indígenas y el castellano como lengua de relación intercultural (art. 27) y se establecen normas en relación a la propiedad comunitaria y cooperativa de la tierra (art. 51).

De igual forma, la Constitución de Guatemala (1985) establece el derecho a la identidad cultural (art. 59) y una protección especial para los grupos étnicos a quienes les reconoce, respeta y promueve sus formas de vida, costumbres, tradiciones, formas de organización social, uso del traje indígena, idiomas y dialectos (art. 66). También se incluyen normas destinadas a proteger las tierras de las comunidades indígenas, el patrimonio familiar y la vivienda popular y la asistencia crediticia y técnica, necesaria para garantizar su posesión y desarrollo (arts. 67 y 68)

La Constitución Política de Nicaragua (1987) reconoce al país como multiétnico (art. 8) y consagra el pluralismo político social y étnico (art. 5). De igual manera el Estado reconoce la existencia de los pueblos indígenas, que gozan de los derechos, deberes y garantías de la Constitución, y en especial los de desarrollar su identidad y cultura, tener sus propias formas de organización social y administrar sus asuntos locales. A su vez, la Constitución establece que el Estado nicaragüense deberá organizar una ley de régimen de autonomía para los pueblos indígenas y las comunidades étnicas de la Costa Atlántica (art. 89)

La Constitución de Brasil (1988) contiene todo un capítulo destinado a garantizar los derechos de los pueblos indígenas. En este sentido, se reconoce a los indígenas su organización social, costumbres, lenguas, creencias y tradiciones, y los derechos originarios sobre las tierras que tradicionalmente ocupan, correspondiendo al Gobierno Federal la demarcación, protección y el respeto de todos sus bienes (art. 231). En esta misma norma, también se define de manera amplia, como tierras tradicionalmente ocupadas por los indígenas, las habitadas con carácter permanente, las utilizadas para sus actividades productivas, las



imprescindibles para la preservación de los recursos necesarios a su bienestar y las necesarias para su reproducción física y cultural, según sus usos, costumbres y tradiciones. Además, también se señala de forma expresa que las tierras de los pueblos indígenas son inalienables, indisponibles e imprescriptibles. Por otra parte, la Constitución de Brasil también establece que los indígenas, sus comunidades y organizaciones, son partes legítimas para ingresar en juicios en defensa de sus derechos e intereses, interviniendo el Ministerio Público en todos los actos del proceso. (art. 232)

Otro de los textos constitucionales latinoamericanos más completos en materia de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas es la Constitución de Colombia (1991). En efecto, la Constitución colombiana comienza reconociendo y protegiendo la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana (art. 7) y los derechos políticos de los pueblos indígenas, creando un número adicional de dos senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas. De igual manera, la Constitución colombiana creó, dentro de la organización territorial, las llamadas entidades territoriales indígenas que gozan de autonomía para la gestión de sus intereses (arts. 286, 287, 329 y 330); que estarán gobernadas por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades. Por otra parte, se establece que los resguardos indígenas son de propiedad colectiva y no enajenables (art. 329) y que la explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas (art. 330).

Otra de las constituciones latinoamericanas, que reconocen de manera amplia e integral los derechos de los pueblos indígenas, es la Constitución de Paraguay (1992). Dicho texto constitucional reconoce de manera expresa la existencia de los pueblos indígenas, definidos como grupos de culturas anteriores a la formación del Estado paraguayo (art. 62); el derecho de los pueblos indígenas a preservar y desarrollar su identidad étnica en el respectivo hábitat; el derecho a aplicar libremente su sistema de organización política, social, económica, cultural, religiosa y la aplicación del derecho consuetudinario indígena (art. 63). Por otra parte, la Constitución paraguaya también reconoce a los pueblos indígenas el derecho a la propiedad comunitaria de

la tierra, en extensión y calidad suficientes para la conservación y el desarrollo de sus formas peculiares de vida (art. 64). Las tierras de los pueblos indígenas según la definición constitucional paraguaya son inembargables, indivisibles, intransferibles e imprescriptibles. De igual forma, se reconoce el derecho de los pueblos indígenas a participar en la vida económica, social, política y cultural del país (art. 65); el derecho a la educación, de acuerdo a las peculiaridades culturales y la lengua propia (arts. 66 y 77), y se establece una exoneración para los miembros de los pueblos indígenas de prestar servicios sociales, civiles o militares, así como de las cargas públicas que establezca la ley. (art. 67).

La Constitución de México (1992) señala que la Nación mexicana tiene una composición pluricultural, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. En este sentido, se establece que la ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado (art. 4). A su vez, la Constitución mexicana señala que la ley protegerá la integridad de las tierras de los pueblos indígenas y que en los juicios y procedimientos agrarios en que ellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley (arts. 27 y 4).

De igual forma, la Constitución de Perú (1993) establece que toda persona tiene derecho a su identidad étnica y cultural y que el Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación (art. 2), consagra la oficialidad de las lenguas indígenas (art. 48), garantiza el derecho de propiedad comunal sobre la tierra de las comunidades campesinas y nativas (art. 88) a quienes les reconoce existencia legal y personalidad jurídica (art. 89) y permite que las autoridades de las comunidades nativas puedan ejercer las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial y de acuerdo a su derecho consuetudinario (art. 149). Otra importante Constitución en materia de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas es la de Bolivia (1994), la cual señala expresamente que se reconocen, respetan y protegen en el marco de la ley, los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas, especialmente los relativos a sus tierras comunitarias de origen, garantizando el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, su identidad,

valores, lenguas, costumbres e instituciones (art. 171) Además, se señala que el Estado boliviano reconoce la personalidad jurídica y las autoridades naturales de las comunidades indígenas, para ejercer funciones de administración y aplicación de normas propias, como solución alternativa de conflictos de conformidad con sus usos y costumbres (art. 171)

## Notas

- <sup>1</sup> **Torres Rivas, Edelberto:** Consideraciones sobre la Condición Indígena en América Latina y los Derechos Humanos. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Estudios Básicos de Derechos Humanos V, San José de Costa Rica, 1996, p. 403.
- <sup>2</sup> Artículo 31 del Proyecto de Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas, convenido por los miembros del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de las Naciones Unidas en su 11º período de sesiones, 1993.
- <sup>3</sup> Artículo 14 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, 1989.
- <sup>4</sup> **Consejo Mundial de Pueblos Indígenas:** El Borrador de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Mimeografiado, 1993, p. 4.
- <sup>5</sup> El derecho a la diversidad cultural ha sido reconocido de manera expresa por la actual Constitución colombiana y se ha desarrollado de manera importante en la Jurisprudencia Constitucional. Cfr. Corte Constitucional de Colombia, Sentencias T-605 de 1992 y T-380 de 1993.
- <sup>6</sup> Artículos 7, 12, y 13 del Proyecto de Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas.
- <sup>7</sup> Artículo 7, ordinal 1º del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.
- <sup>8</sup> Artículo 7, ordinal 4º del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.
- <sup>9</sup> Artículo 24 del Proyecto de Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas.
- <sup>10</sup> Comité de Expertos Independientes del Instituto Interamericano de Derechos Humanos: Los Derechos de los Pueblos Indígenas (Documento para Discusión), San José de Costa Rica, s/f, Mimeografiado, p. 8.
- <sup>11</sup> **Aayala, Corao Carlos:** El Estado Constitucional y Autonomía de los Pueblos Indígenas. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Estudios Básicos de Derechos Humanos II, San José de Costa Rica, 1995, p. 400.



## CAPÍTULO 2

# LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO VENEZOLANO

---

## 2.1 Referencias históricas de la legislación indígena venezolana

En el Derecho colonial, representado específicamente por las Leyes de Indias, los derechos de los pueblos indígenas fueron reconocidos en buena medida en Venezuela. En efecto, con el objeto de impedir abusos e injusticias, el Gobierno de España reconoció y reglamentó mediante disposiciones expresas de las Leyes de Indias, la existencia de las llamadas comunidades indígenas, que llegaron a constituir entidades jurídicas de índole muy peculiar *“...con capacidad para poseer, usar y administrar, mediante una modalidad específica de posesión colectiva o en comunidad, las zonas de terrenos que les eran asignadas en nombre del rey de España y que recibían la denominación de “resguardos”. La comunidad indígena era pues una entelequia que poseía los bienes comunes y cuyos integrantes sólo podrían usar los bienes de la comunidad, sin poder alegar derechos individuales de propiedad o posesión sobre los mismos, ni exigir su división o partición.”*<sup>1</sup>

Posteriormente, en la época republicana muchos de los derechos que los indígenas habían obtenido les fueron eliminados. En efecto, varias leyes republicanas decretaron la extinción jurídica de las comunidades indígenas y ordenaron la división de los resguardos de propiedades comunitarias a propiedades individuales. Esto constituyó un verdadero despojo republicano a los pueblos indígenas venezolanos. Paradójicamente, durante los primeros años de la República los padres libertadores reconocieron ampliamente los derechos fundamentales de los indígenas. En este sentido, destacan varias disposiciones del Libertador, Simón Bolívar, en las cuales reconocía jurídicamente los derechos de los pueblos indígenas venezolanos. Tal es el decreto en favor de los indios, su libertad y propiedad, dictado por el Libertador en 1820, en el que, después de plantear la

necesidad de corregir los abusos cometidos contra los pueblos naturales, así como contra sus resguardos y sus libertades, establece que *“Se devolverá a los naturales, como propietarios legítimos, todas las tierras que formaban los resguardos según sus títulos, cualquiera sea el que aleguen para poseerlas los actuales tenedores”*<sup>2</sup>.

El Congreso de la Gran Colombia dictó en 1821, la Ley sobre extinción de tributos de los indígenas, distribución de sus resguardos y exenciones que se les conceden, en la cual se establecía que los indígenas estarán eximidos de pagar tributo sobre los resguardos y demás bienes que posean en comunidad (art. 2), los cuales se les repartirán en pleno dominio y propiedad (art. 3). Esta ley estableció que a cada familia de indígenas tributarios de los resguardos, se les asignará la parte que les corresponda (art. 4), promoviendo de esta manera una repartición individual de las tierras.

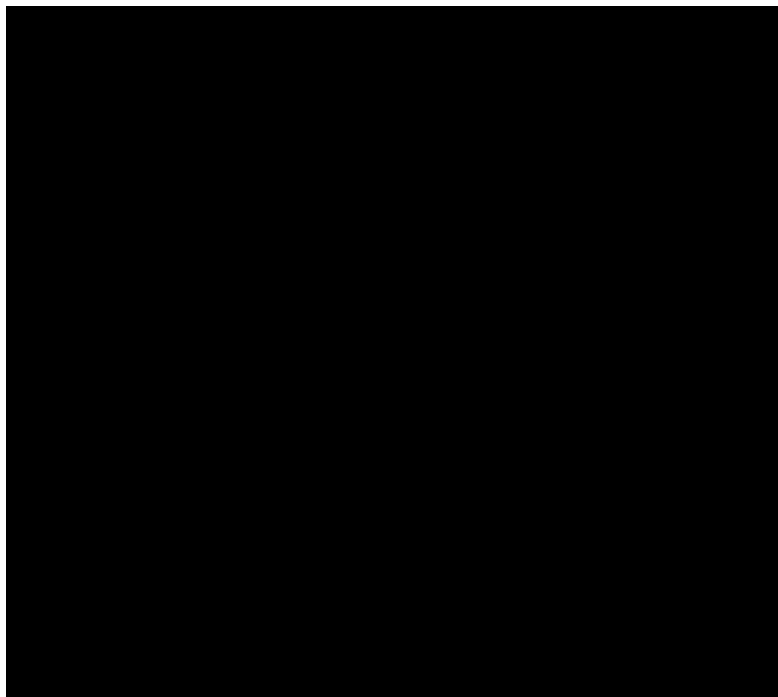
*De esta manera, los indígenas permanecían ocupando las tierras que les habían sido asignadas a sus respectivas comunidades, mediante una posesión precaria y sin ninguna garantía jurídica. Según varios estudios<sup>3</sup>, prueba de este hecho es la promulgación de la Ley del 2 de abril de 1836 sobre repartimiento de los resguardos indígenas, que establecía que como hasta entonces no se había llevado a efecto la medida de la distribución en propiedad de los resguardos indígenas, las diputaciones provinciales dictarían las resoluciones convenientes, para que en el término más breve posible se distribuyeran los resguardos de tierras entre los indígenas.*

Frente a la inaplicación de la Ley de 1836, el Congreso aprobó en 1882 la Ley sobre reducción, civilización y resguardos indígenas que decretaba, de manera injusta y perjudicial para los pueblos indígenas, la extinción en la República de los antiguos resguardos de indígenas, así como también todos y cada uno de los privilegios y exenciones que las Leyes de Indias establecieron en favor de la reducción y civilización de las tribus indígenas (art. 2) y declaró anulado el derecho que tenían los descendientes de indígenas, para proceder a la división de sus resguardos, prohibiendo que ningún tribunal de la República diera entrada a procedimientos, con objeto de ejercitar el derecho que la ley declaraba anulado por la negligencia de los agraciados.

La Ley de 1885 sobre la misma materia, estableció una disposición (art. 4) donde se indicaba que las comunidades indíge-

nas continuarían como dueños reconocidos de sus respectivos resguardos y procederían a su división dentro del término improrrogable de dos años, so pena de quedar declarados “ipso facto” baldíos, si al vencimiento de dicho término no se hubiese concluido el respectivo juicio. Esta mal intencionada disposición, que decretó la extinción de las comunidades como entidades jurídicas, fue declarada insubsistente por la Corte Federal, en sentencia del 10 de febrero de 1896, por considerar que tal precepto “colide con los artículos 14 en su inciso 2 de la Constitución Nacional y con el Código Civil en sus preceptos relativos a la propiedad y a la posesión”. Sin embargo, cabe destacar que la sentencia fue dictada once años después de la promulgación de la citada ley de 1885, y por lo tanto para la fecha de anulación de la ley habían transcurrido 9 años de haberse vencido el lapso señalado para que los indígenas realizaran la división de sus resguardos. De ahí que la sentencia de la Corte, si bien anulaba la disposición de la ley, no pudo anular la validez de los hechos cumplidos bajo la vigencia de la ley y sus efectos jurídicos previos, o sea, la caducidad del derecho a adquirir la propiedad individual de los terrenos ocupados por las extinguidas comunidades indígenas.

Una vez extinguidas las comunidades indígenas, sus tierras pasaron al patrimonio nacional; sin embargo el Congreso de la República otorgó una nueva oportunidad a los indígenas para legalizar la posesión de sus tierras. En este sentido, se dictó la Ley sobre Resguardos Indígenas, de 1904. Esta ley establecía que los terrenos de los resguardos indígenas, que aún conservaban en comunidad, se adjudicarían a sus actuales poseedores, de acuerdo a los límites que tenían ocupados (art. 1). Para adquirir el título definitivo de propiedad, los actuales poseedores debían acudir a la oficina de registro, a protocolizar las escrituras o documentos que legitimaban su posesión (art. 2). Sin embargo, la ley estableció que pasaban a formar parte del dominio y propiedad de la Nación los terrenos de las comunidades indígenas ya extinguidas así como aquellos cuya posesión no podía justificarse con títulos auténticos o supletorios. Esto constituyó otro despojo solapado de las tierras ocupadas originalmente por las comunidades indígenas. Como bien lo han señalado algunos autores, “*Quedaba así abierto el camino para la liquidación progresiva de las Comunidades que aún subsistían*”<sup>4</sup>.



*Marcha por la defensa de las tierras de las comunidades indígenas del estado Amazonas. Foto: Luis Jesús Bello*

Por otra parte, la Ley de Tierras Baldías y Ejidos de 1910 contenía una disposición mediante la cual se incluía dentro de los terrenos ejidos las tierras que correspondían a los resguardos de las extinguidas comunidades indígenas, cuyos poseedores no hubiesen llenado para la fecha, las formalidades exigidas por la ley de 1904 y no las llenasen en un plazo de cinco años, a partir de la actual (art. 49), disposición que modificó la ley de 1911, reduciendo el lapso a dos años para que los indígenas cumplieran las formalidades (art. 58).

Finalmente, la Ley de Tierras Baldías y Ejidos de 1936 amplió las disposiciones de las leyes anteriores, al considerar que son terrenos ejidos los resguardos de las extinguidas comunidades indígenas, respetándose los derechos adquiridos por los poseedores individuales, conforme a la ley de 1904 y los derechos adquiridos por prescripción (art. 3).



## 2.2 Los derechos de los indígenas en las constituciones anteriores a 1961

Las diferentes Constituciones venezolanas, anteriores a la Constitución actual de 1961, han establecido muy poco sobre la situación y los derechos de los pueblos indígenas. La cuestión indígena fue regulada desde la época republicana, a través de una cantidad de decretos, resoluciones y reglamentos destinados a la “protección”, “civilización”, “reducción” e “integración” de los indígenas. Por esto, la mayoría de los textos constitucionales no hicieron referencia directa a los indígenas, sino que fueron mencionados en la regulación de otros aspectos. Sin embargo, hay algunas Constituciones que establecieron principios y disposiciones importantes, para proteger a los indígenas de Venezuela.

En la primera Constitución de Venezuela, del año 1811, que estaba imbuida del espíritu libertario de la época, se establecieron un conjunto de disposiciones destinadas a regular los derechos del hombre en sociedad, que, de acuerdo al texto constitucional, se debían reconocer en toda la extensión del Estado. En este marco, la Constitución de 1811 en su artículo 200, reconoce la ciudadanía de los indígenas como “indios” o “naturales”, a quienes el gobierno, bajo principios de igualdad y justicia debe brindarles una educación y enseñanza adecuadas. Por otra parte, el mismo artículo establece una prohibición según la cual los indígenas no han de prestar involuntariamente servicios a determinadas personas y autoridades, lo cual es importante, conocidos los abusos y excesos de la época. De igual forma, el citado artículo señala en su parte final, que se debe promover el reparto a los indígenas, de las tierras que ya les estaban concedidas y de las que están en posesión, otorgándoles la capacidad de disposición de las mismas, de acuerdo a la legislación del momento. Esta disposición reconoció los derechos de los indígenas venezolanos, y estableció principios importantes, para la difícil situación del momento. Por su particular significación, destacamos a continuación el texto del artículo 200 de la Constitución de 1811:

Artículo 200.- *“Como la parte de ciudadanos que hasta hoy se ha denominado indios no ha conseguido el fruto apreciable de algunas leyes que la monarquía española dictó a su favor, porque los encargados del Gobierno en estos países tenían olvidada su ejecución, y*

*como las bases del sistema de gobierno que en esta Constitución ha adoptado Venezuela no son otras que las de la justicia y la igualdad, encarga muy particularmente a los gobiernos provinciales que así como han de aplicar sus fatigas y cuidados para conseguir la ilustración de todos los habitantes del Estado, proporcionarles escuelas, academias y colegios en donde aprendan todos los que quieran los principios de religión, de la sana moral, de la política, de las ciencias y artes útiles y necesarias para el sostenimiento y prosperidad de los pueblos, procuren por todos los medios posibles atraer a los referidos ciudadanos naturales a estas casas de ilustración y enseñanza, hacerles comprender la íntima unión que tienen con todos los demás ciudadanos, las consideraciones que como aquéllos merecen del Gobierno y los derechos de que gozan por el sólo hecho de ser hombres iguales a todos los de su especie, a fin de conseguir por este medio sacarlos del abatimiento y rusticidad en que los ha mantenido el antiguo estado de las cosas y que no permanezcan por más tiempo aislados y aun temerosos de tratar a los demás hombres, prohibiendo desde ahora que puedan aplicarse involuntariamente a prestar sus servicios a los Tenientes o Curas de sus parroquias, ni a otra persona alguna, y permitiéndoles el reparto en propiedad de las tierras que les estaban concedidas y de que están en posesión para que apropiación entre los padres de familia de cada pueblo las dividan y dispongan de ellas como verdaderos señores, según los términos y reglamentos que formen los gobiernos provinciales.”*

Por su parte, la Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 1864 hizo referencia indirecta a los indígenas, cuando reguló lo relativo a los territorios que se encontraban en situaciones especiales. En este sentido, la Constitución de 1864 establece en su artículo 43 lo siguiente:

Artículo 43.- *“La legislatura Nacional tiene las atribuciones siguientes:*

*22. Establecer con la denominación de territorios el régimen especial con que deben existir temporalmente regiones despobladas o habitadas por indígenas no civilizados: tales territorios dependerán inmediatamente del Ejecutivo de la Nación”.*

De igual forma, la Constitución del año 1909 también habló de forma indirecta de los indígenas cuando señaló, en el artículo 80,

la posibilidad que tenía el Gobierno de contratar misioneros para civilizar a los indígenas. El texto de este artículo es el siguiente:

*Artículo 80.- “Son atribuciones del Presidente de los Estados Unidos de Venezuela:*

*18. Prohibir la entrada al territorio de la República, de los extranjeros dedicados especialmente al servicio de cualquier culto o religión, cualquiera que sea el orden o la jerarquía de que se hallen investidos. Sin embargo, el gobierno podrá contratar la venida de misioneros, que se establecerán precisamente en los puntos de la República donde hay indígenas que civilizar».*

En la Constitución de 1947, se hace referencia por primera vez al principio de la incorporación de los indígenas a la vida de la Nación; principio que fue incluido en muchas Constituciones latinoamericanas, a partir de la década de los cuarenta. En el artículo 72 de dicha Constitución, se menciona a los indígenas como “indios” y como “población indígena”. También se establece, que todo lo relativo a los indígenas se debe regir por una ley especial, partiendo de su realidad cultural y económica, lo cual es un reconocimiento constitucional de la especificidad de los pueblos indígenas. Por la importancia de dicha disposición la transcribimos a continuación:

*Artículo 72. “Corresponde al Estado procurar la incorporación del indio a la vida nacional.*

*Una legislación especial determinará lo relacionado con esta materia teniendo en cuenta las características culturales y las condiciones económicas de la población indígena”.*

### **2.3 Los indígenas en la constitución vigente de 1961**

En la Constitución vigente de 1961, se reconocieron y establecieron un conjunto de derechos individuales, sociales, políticos y económicos, con el fin de proteger a todos los ciudadanos. Dentro de los derechos sociales, la Constitución hace referencia a un grupo de ciudadanos especiales, que a su juicio merecen una protección especial; se trata de los campesinos, y como un subgrupo o especie de campesinos hace referencia a los indígenas.

Esta Constitución, establece un sólo artículo que hace referencia a los indígenas. Se trata del artículo 77, aparte único, el cual señala que la ley establecerá un régimen de excepción, para la protección de las comunidades indígenas y su incorporación a la vida de la nación. De manera que en él se hace referencia a los indígenas como “comunidades indígenas” y no como “pueblos indígenas”. El artículo 77 establece muy poco sobre la situación o status de los pueblos indígenas venezolanos; es muy deficiente en su contenido y no consagra de forma concreta los derechos de los pueblos indígenas. Por otra parte, partiendo de lo establecido en Constituciones anteriores, como la Constitución de 1811 que consagraba de forma expresa el derecho de propiedad sobre las tierras ocupadas por los indígenas, o la Constitución de 1947 que reconoce su especificidad cultural y económica, es evidente que la actual Constitución venezolana constituye un retroceso constitucional, en relación al contenido y al reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas venezolanos.

Para comprender mejor el análisis que se pretende hacer, se transcribe a continuación su contenido:

*Artículo 77.- “El Estado propenderá a mejorar las condiciones de vida de la población campesina.*

*La ley establecerá el régimen de excepción que requiera la protección de las comunidades de indígenas y su incorporación progresiva a la vida de la nación.”.*

En primer término, es importante destacar que se trata de una disposición bastante genérica y que como se señaló antes, no consagra de forma concreta los derechos específicos de los pueblos indígenas. Dicho artículo sólo consagra un régimen de excepción para las comunidades indígenas, bastante general y no desarrollado en el texto, un deber constitucional de proteger a los indígenas, muy poco definido, y un principio de incorporación progresiva a la vida de la nación.

Como vemos, se trata de una disposición con serias deficiencias en su contenido, y que se encuentra en estos momentos fuera de la realidad, en relación a lo que ha sido el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas a nivel de la mayoría de las Constituciones latinoamericanas actuales.

### 2.3.1 ¿Población campesina?

De la lectura del artículo 77 de la Constitución, se infiere que al menos a nivel constitucional, las comunidades indígenas son consideradas como parte de la población campesina. Pareciera entonces que los indígenas son constitucionalmente una especie de campesinos, pero campesinos que necesitan un tratamiento especial. En esto, el artículo 77 constitucional olvida que los pueblos indígenas tienen características culturales y formas de vida totalmente diferentes a los campesinos. Lo cual hace contraproducente fundir en una misma disposición a distintos grupos humanos.

Esta es precisamente una de las fallas de la Constitución de 1961, que ha traído consecuencias bastante negativas para los pueblos indígenas. Así, por ejemplo, la utilización y tenencia de la tierra por parte de los indígenas, es diferente a la de los campesinos. De igual forma, lo relativo a la educación, la economía, la organización social y cosmovisión. Por eso, las etnias venezolanas, reunidas en el primer Congreso Internacional de los Derechos Humanos de los Indígenas, organizado por la Fiscalía General de la República, en Caracas en 1993, señalaron que no se debe continuar *“manejando en el país la asimilación de los indígenas al género de los campesinos, ya que ellos poseen características que le son propias y que nos diferencian de los campesinos”*<sup>5</sup>

### 2.3.2 Régimen de excepción

Como ya se señaló, el artículo 77 también consagra un régimen constitucional de excepción para las comunidades indígenas. No se trata por lo tanto de un régimen especial, sino de algo más fuerte, de una verdadera situación de excepción. Esto es quizás lo más importante de esta disposición; el problema es que, en la práctica, tan importante reconocimiento se ha quedado en Venezuela en una mera declaración de principios. Ese régimen de excepción no ha sido desarrollado de forma legislativa, a través de una ley sobre pueblos indígenas, y tampoco se ha aplicado de forma efectiva en la política indigenista del Estado venezolano. Sin embargo, vale la pena destacar que algunas leyes genéricas sí han tomado en cuenta el régimen de excepción

y lo han desarrollado en algunas de sus disposiciones. Destacan, en este sentido, la Ley Penal del Ambiente que establece una excepción de su aplicación a las comunidades indígenas en casos de delitos ambientales, cometidos en la realización de actividades tradicionales, y la nueva Ley de Turismo que consagra el respeto a los derechos de las comunidades indígenas en zonas turísticas.

Creemos pues, *“que las comunidades indígenas se encuentran inmersas, como el que más, en la cuestión social general, pero no por esto deben recibir un tratamiento común u ordinario, sino que deben ser objeto de una visión y un tratamiento de excepción, debido a la especificidad de su modo de vida... sin que se cometan exterminios que lamentar posteriormente o atropellos sociales y culturales de carácter constitucional”* <sup>6</sup>.

La Corte Suprema de Justicia, en Sentencia del 05 de diciembre de 1996 sobre la nulidad de la Ley de División Político Territorial del Estado Amazonas, demandada por un grupo de organizaciones indígenas, acompañadas por la Oficina de Derechos Humanos del Vicariato Apostólico de Puerto Ayacucho, se ha pronunciado ampliamente sobre el régimen de excepción, establecido en el artículo 77 de la Constitución de la República y lo ha desarrollado como un principio constitucional, que prevalece sobre otras normas constitucionales en virtud del carácter excepcional y de la materia involucrada. En este sentido, la Corte ha señalado la importancia de garantizar los derechos de las comunidades indígenas a la participación política y el compromiso de asumir un régimen de excepción que proteja efectivamente a las comunidades indígenas y busque un nuevo orden de relaciones más participativo en la vida de la Nación.

El máximo Tribunal de la República señaló que *“La participación ciudadana constituye una forma de expresión política que en el caso de las comunidades indígenas cobra una relevancia especial, en el contexto del régimen de excepción previsto en el artículo 77 de la Constitución de la República y en el ámbito de los derechos humanos de las minorías, específicamente, los indígenas... La Corte precisa que mediante la participación ciudadana, la minoría indígena... identificable como grupo, ejerce, efectivamente, sus derechos relacionados con sus tradiciones y costumbres, características étnicas, religiosas o lingüísticas”* <sup>7</sup>.

La Corte precisó en este caso que *“...el régimen de excepción previsto en el artículo 77 constitucional y en todo el universo de los*

*derechos humanos de los indígenas, permitió apartarse de la estricta aplicación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal y conciliar las necesidades imperantes con los requerimientos jurídicos formales... La Corte considera que el artículo 77 prevalece sobre el artículo 229 (ambas normas constitucionales) por constituir la primera una norma de excepción y en virtud del balance de intereses y valores involucrados, derechos humanos versus técnica presupuestaria del situado”*<sup>8</sup>.

### **2.3.3 Protección de las comunidades indígenas**

Ese régimen de excepción es, según el texto constitucional, para la protección de las comunidades indígenas. De manera que, en el artículo 77 se establece un deber constitucional para el Estado, de proteger, amparar y respetar a las comunidades indígenas. Se trata de un deber para el Estado considerado como un todo; es decir, a cada uno de sus poderes le corresponde, de acuerdo a sus funciones, desarrollar y cumplir ese deber. Este principio de protección constitucional -bastante positivo- es también muy general, y poco se ha aplicado en la práctica; de allí la necesidad de potenciarlo.

### **2.3.4 Incorporación progresiva a la vida de la nación**

El artículo 77 de la Constitución actual, también establece como un principio central en lo que debe ser la política indigenista del Estado, la “incorporación progresiva a la vida de la Nación”. Consideramos que este principio es negativo para la vida y supervivencia cultural de los pueblos indígenas. Que los indígenas se vayan integrando a la vida global de la Nación venezolana y a la cultura dominante -en nuestro caso a la cultura occidental- hasta integrarse totalmente y sin tomar en cuenta la diversidad cultural, supone que en un determinado momento desaparezcan. De manera que a través de este principio se estaría consagrando la muerte cultural y el etnocidio de los pueblos indígenas de Venezuela, ya que las políticas indigenistas del Estado irían -de hecho han ido- con esa orientación etnocentrista.

Tal como lo han señalado algunos autores, hace medio siglo fue propuesto como un quehacer unilateral del Estado (desde el

Estado) y unidireccional (hacia los indígenas) el propósito de incorporarlos a la Nación. En este sentido, el abogado y antropólogo ecuatoriano Diego Iturralde ha señalado que la estrategia principal de este criterio de la incorporación *“fue la sustitución de los rasgos culturales básicos de las comunidades indígenas por aquellos convencionalmente aceptados como comunes para la nacionalidad dominante; y, consecuentemente, sus intervenciones privilegiadas perseguían la castellanización, la educación escolarizada, la generalización de la agricultura, y la manufactura intensiva y comercial... y la plena incorporación al mercado interno de productos, servicios y fuerza de trabajo”* 9.

De todo esto se desprende que el concepto de la incorporación es un concepto compulsivo, que no respeta la pluriculturalidad y la realidad multiétnica de muchos Estados latinoamericanos y, en nuestro caso, del Estado venezolano.

## **2.4 Propuestas a la reforma de la constitución**

Del análisis hecho al artículo 77 del actual texto constitucional, se desprende la necesidad de modificar los criterios que hemos cuestionado, reafirmar los aspectos positivos e incluir nuevas disposiciones para garantizar los derechos específicos de los pueblos indígenas. En este sentido, es importante suprimir por las razones expuestas, la consideración de los indígenas como una especie de campesinos especiales. En segundo lugar, es importante reafirmar el actual régimen de excepción, pero es necesario profundizarlo para que pueda ser mejor aplicado en la práctica. Esto fue solicitado insistentemente por los indígenas de Venezuela, en el Primer Congreso Internacional de Derechos Humanos de los Indígenas. De igual forma, se debe incluir con más fuerza el deber constitucional para el Estado de proteger a las comunidades indígenas.

Por otra parte, en relación al criterio de la incorporación, pensamos que éste debe ser sustituido por el principio de la participación de los indígenas en la vida de la Nación. El texto constitucional debería hablar de participación progresiva, ya que este criterio respeta la diversidad cultural dentro del Estado, y además deja la puerta abierta para el proceso de interculturación, es decir, el proceso de relación entre dos o más culturas, respetándose mutuamente y sin ser absorbida una por



la otra. Esto llevaría a que constitucionalmente se reconozca al Estado venezolano como multiétnico y pluricultural; tal como lo reconocen un buen número de Constituciones en América Latina. Otro aspecto fundamental que debe ser incluido dentro de la reforma constitucional, es la consagración expresa del derecho a la propiedad colectiva de las tierras tradicionalmente ocupadas por los pueblos y comunidades indígenas.

La reforma constitucional venezolana debe ser, en definitiva, una oportunidad para actualizar el ordenamiento jurídico venezolano a los avances constitucionales consagrados en otros países latinoamericanos, en materia de derechos de los pueblos indígenas.

## 2.5 Propuesta indígena a la reforma de la constitución

En 1992, un grupo de organizaciones indígenas de Venezuela presentaron a la Fiscalía General de la República y al Senado de la República, un documento con la propuesta de los pueblos indígenas de Venezuela en relación a los derechos que deben ser incluidos en la reforma constitucional. En dicho documento, las etnias venezolanas reclaman al Estado participación en el diseño de una experiencia democrática, que facilite el proceso político, económico, social, y cultural de la Nación y que les permita realizarse como sociedades constituidas, a través de una dinámica histórica anterior a la creación formal del Estado venezolano. Por eso, han solicitado que se incluya en la reforma constitucional el derecho a la tierra, la religión, las lenguas, el hábitat, los derechos políticos, el derecho consuetudinario y la educación intercultural bilingüe. En dicha propuesta, los pueblos indígenas presentaron al Congreso de la República los siguientes artículos, para ser considerados en el proceso de la reforma:

*Artículo 3.- "El idioma oficial es el castellano; las lenguas indígenas serán también oficiales en sus respectivas entidades federales."*

*Artículo 32.- "El Estado reconoce a las Etnias, Pueblos, y Comunidades Indígenas el derecho a la posesión y propiedad comunitaria sobre las tierras que tradicionalmente ocupan.*

*La ley establecerá el régimen de excepción que requiera la protec-*

*ción integral de las Etnias, Pueblos, y Comunidades Indígenas. En las Áreas Bajo Régimen de Administración Especial, así como sus respectivos planes de ordenamiento y reglamentos de uso, se respetarán la presencia de las Etnias, Pueblos y Comunidades Indígenas, sus actividades económicas sustentables y su unidad territorial, en el marco de la política de conservación, defensa y mejoramiento del ambiente.”*

*Artículo 33.- “La enseñanza que se imparta a las Etnias, Pueblos y Comunidades Indígenas será intercultural y bilingüe”.*

*Artículo 50.- “ El Estado reconocerá el derecho consuetudinario de las Etnias, Pueblos y Comunidades Indígenas, siempre y cuando no atente contra los derechos fundamentales establecidos en esta Constitución.*

*Las Etnias, Pueblos y Comunidades Indígenas son parte legítima para iniciar juicios en defensa de sus derechos e intereses. El Ministerio Público intervendrá en todos los actos del proceso”.*

*Artículo 57.- “Se designará un número adicional de tres (3) Senadores elegidos en circuitos electorales especiales, por Etnias, Pueblos y Comunidades Indígenas”*

*Artículo 58.- “La ley establecerá circuitos especiales para asegurar la representación en la Cámara de Diputados, de las Etnias, Pueblos y Comunidades Indígenas. Mediante estos circuitos se podrán elegir hasta cinco diputados.”*

## **2.6 Legislación indígena vigente**

Como ya se señaló anteriormente, la Constitución venezolana ordena desarrollar el régimen de excepción de las comunidades indígenas, de manera legislativa. En Venezuela existe un conjunto de normas dispersas en el ordenamiento jurídico, distribuidas en diferentes leyes, decretos, reglamentos y resoluciones, que regulan los derechos y la vida de los pueblos indígenas del país. De manera que no hay un cuerpo legislativo unificado, destinado a orientar la política del Estado y su relación con los pueblos indígenas, así como a consagrar su protección y derechos específicos. Por el contrario, hay una

especie de desorden en la legislación indigenista, que afecta la situación de los pueblos indígenas y complica la interpretación normativa. Frente a esta situación, y en atención al mandato contenido en el artículo 77 de la Constitución, se han introducido en el Congreso de la República algunos proyectos de Ley de Comunidades, Pueblos y Culturas Indígenas, con el fin de unificar los criterios y reconocer sus derechos. Sin embargo, estos proyectos de ley, a pesar de que se han discutido en el Congreso en varias oportunidades, no han sido aprobados y existe en este momento un vacío legislativo, en relación a la normativa indigenista en un cuerpo unificado.

A mediados del año 1998 el Ejecutivo Nacional envió al Congreso de la República el Convenio N° 169 de la OIT para su discusión y ratificación. En este sentido, el Senado de la República aprobó en primera y segunda discusión este convenio y falta la aprobación de la cámara de diputados para su definitiva ratificación.

Para observar mejor la dispersión de la normativa indigenista venezolana, se presentan a continuación los principales instrumentos jurídicos, que contienen disposiciones y normas sobre los pueblos indígenas en Venezuela:

### 2.6.1 Derecho a la tierra

Los derechos sobre la tierra de los pueblos indígenas en Venezuela se encuentran esencialmente en la Ley de Reforma Agraria (1960) y en la Ley Aprobatoria del Convenio N° 107 de la OIT, relativo a la Protección e Integración de las Poblaciones tribuales y semitribuales en los Países Independientes.

La Ley de Reforma Agraria establece, en su artículo 2 literal “d” que se:

*“Garantiza y reconoce a la población indígena que de hecho guarde el estado comunal o de familia extensiva, sin menoscabo del derecho que le corresponde como venezolanos, el derecho de disfrutar de las tierras, bosques y aguas que ocupen o les pertenezcan en los lugares donde habitualmente moran...”*

como el derecho de usar, gozar y disfrutar las tierras, bosques y aguas que ocupan los indígenas, pero no como un derecho de propiedad sobre las tierras tradicionalmente ocupadas. De manera que, en Venezuela el derecho de los indígenas sobre sus tierras en la Ley de Reforma Agraria está bastante limitado y no tiene la fuerza de un reconocimiento expreso de derecho de propiedad colectiva. Esto a pesar de que el artículo 11 del Convenio N° 107 de la OIT -ratificado por Venezuela en 1982- contiene una obligación para el Estado venezolano de reconocer el derecho a la propiedad colectiva de las tierras tradicionalmente ocupadas por las comunidades indígenas. Sin embargo, algunos especialistas han señalado que el actual régimen de ocupación de los indígenas es una garantía constitucional (artículo 77 de la Constitución), que la Ley de Reforma Agraria tradujo en un derecho de usufructo sobre las tierras y aguas ocupadas; el cual es calificado como “derecho garantía excepcional” y de “derecho real sui generis, transitorio; pero dotado de plena eficacia”<sup>10</sup>.

El citado artículo 11 del Convenio N° 107 de la OIT señala que:

*“Se deberá reconocer el derecho de propiedad, colectivo o individual, a favor de los miembros de las poblaciones en cuestión sobre las tierras tradicionalmente ocupadas por ellas”*

A través del artículo 2 literal “d” y otras disposiciones de la Ley de Reforma Agraria, el Instituto Agrario Nacional ha implementado en el país la entrega de títulos colectivos de uso, goce y disfrute, que normalmente son títulos provisionales, aunque hay casos de títulos definitivos, pero que no reconocen y garantizan de manera clara el derecho de propiedad colectiva. Esto coloca a los pueblos y comunidades indígenas venezolanos en una situación de inseguridad jurídica, frente a sus tierras y territorios, sobre todo frente a las crecientes presiones sobre las tierras ocupadas por los indígenas para proyectos estatales de desarrollo (carreteras, explotación forestal y minería), invasiones de terratenientes y colonos y demandas de otros sectores como los campesinos.

De igual forma, el artículo 89 de la Ley de Reforma Agraria plantea la reubicación de Comunidades Indígenas, la cual debe ser hecha por el Instituto Agrario Nacional conjuntamente con el órgano indigenista del Estado y el artículo 161 ordinal 3°, es-

tablece que es competencia del Directorio del Instituto Agrario Nacional *“promover las restituciones de tierras, bosques y aguas en beneficio de las comunidades y familias extensivas indígenas y proceder... en todo lo relativo a las adjudicaciones de tierras a los indios”*. El artículo 167 de la misma ley establece que se debe formar un catastro de las tierras que pertenecieron a las extinguidas comunidades indígenas y de las que están poseídas u ocupadas actualmente.

Por otra parte en el artículo 21 del Reglamento de la Ley de Reforma Agraria Sobre Regularización de la Tenencia de la Tierra se establece un derecho de preferencia para las comunidades indígenas en los siguientes términos: *“En los planes de la regularización de la tenencia que lleve a cabo el Instituto Agrario Nacional, tendrán preferencia las solicitudes... de las poblaciones indígenas...”* .

El artículo 31, numeral 26 de la Ley Orgánica de la Administración Central, expresa que corresponde al Ministerio de Agricultura y Cría la incorporación de los indígenas a los planes de la Ley de Reforma Agraria y el artículo 4 ordinal 4º de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, establece que serán transferidos a los Estados progresivamente los servicios que presta el poder nacional, atendiendo a la protección de las comunidades indígenas, su tradición cultural y la conservación de los derechos sobre su territorio.

La vigente Ley de Tierras Baldías y Ejidos (art. 3) y la Ley Orgánica de Régimen Municipal (art. 123 ordinal 3º) establecen que son terrenos ejidos los resguardos de las extinguidas comunidades indígenas, respecto a los adquiridos conforme a la ley de 1904.

Desde el punto de vista de la defensa procesal de los derechos sobre la tierra de las comunidades indígenas, la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios establece en sus artículos 31 y 35 que los Procuradores Agrarios son representantes legales de las comunidades indígenas de pleno derecho y a título gratuito y en el artículo 32 se indica la obligación que tiene la Procuraduría Agraria de programar la asistencia jurídica de las comunidades indígenas, en cuanto sujetos de la reforma agraria. En este sentido se establecen en el citado artículo 35 algunas garantías procesales agrarias para las comunidades indígenas ya que :

*“... los jueces al admitir demandas contra estas comunidades ordenarán la notificación del Procurador competente y oficiarán al Procurador Agrario Nacional. El acto de contestación de la demanda no podrá realizarse sin la presencia del procurador notificado, o el que en su defecto designare el Procurador Agrario Nacional.”*

A nivel regional, la Constitución del Estado Amazonas (1993) establece una importante disposición (art. 12) sobre el derecho a la tierra de las comunidades indígenas en los siguientes términos:

*“Las Tierras ocupadas por los pueblos y comunidades indígenas son de interés social e inalienables, en tal sentido los órganos competentes del Estado procederán a delimitarlas de acuerdo a sus patrones de asentamiento para adjudicárselas en propiedad colectiva, según lo previsto en las leyes nacionales que rigen la materia”*

## **2.6.2 Derecho a la educación**

En materia de derechos educativos el artículo 29, ordinal 15 de la Ley Orgánica de la Administración Central, entrega al Ministerio de Educación la competencia indigenista del Estado, la educación de los indígenas y la orientación y supervisión de las misiones religiosas.

La Ley Orgánica de Educación hace referencia, en su artículo 51, a los indígenas en los siguientes términos:

*“El Estado prestará atención especial a los indígenas y preservará los valores autóctonos socioculturales de sus comunidades, con el fin de vincularlos a la vida nacional, así como habilitarlos para el cumplimiento de sus deberes y disfrute de sus derechos ciudadanos sin discriminación alguna. A tal fin, se crearán los servicios educativos correspondientes. De igual modo, se diseñarán y ejecutarán programas destinados al logro de dichas finalidades”.*

La educación específicamente indígena se ha concretizado en Venezuela a través del Decreto presidencial N° 283 sobre la Educación Intercultural Bilingüe de 1979, que ordena implantar gradualmente en los planteles de educación, que se encuentren

en zonas habitadas por indígenas, un régimen de educación intercultural bilingüe, adaptado en su diseño a las características socioculturales de cada uno de los grupos étnicos. En el artículo 2 de este importante Decreto se señala que:

*“En el diseño de los programas de estudio, la selección de los materiales didácticos y en la elaboración de normas de funcionamiento deben considerarse los patrones culturales, el ritmo de vida y condiciones ambientales propios de cada comunidad. La formación del personal docente deberá estar adaptada a las características requeridas por esta modalidad de educación”.*

En el mismo sentido han sido aprobadas algunas resoluciones del Ministerio de Educación (N° 83 del 15 de marzo de 1982 y N° 952 del 06 de agosto de 1993) que autorizan el uso de las lenguas indígenas vigentes, correspondientes a cada grupo étnico en los planteles educativos interculturales.

Por su parte, el Convenio N° 107 de la OIT, contiene algunas normas sobre la educación de los indígenas. Se señala expresamente en el artículo 21 del Convenio que los Estados partes deberán adoptar medidas para asegurar a los miembros de las poblaciones indígenas la educación en sus varios niveles y el artículo 22 señala que los programas educativos deberán adaptarse a la etapa alcanzada por estas poblaciones, haciendo referencia al proceso de integración en la colectividad nacional.

### **2.6.3 Derechos ambientales**

En Venezuela el derecho a un ambiente sano se encuentra establecido de manera genérica en el artículo 106 de la Constitución de la República en los siguientes términos:

*“El Estado atenderá a la defensa y conservación de los recursos naturales de su territorio, y la explotación de los mismos estará dirigida primordialmente al beneficio colectivo de los venezolanos”.*

A nivel específicamente indígena, el artículo 67 de la Ley Penal del Ambiente establece una excepción de aplicación de las penas de la respectiva ley, para las comunidades indígenas que realicen actividades tradicionales como la agricultura. En estos

casos, cuando las comunidades indígenas realizan talas y deforestaciones para sus cultivos, no se les aplican las penas de la Ley Penal del Ambiente, cuestión fundamentada en el régimen constitucional de excepción.

El texto de este artículo es el siguiente:

*“ Hasta tanto no se dicte la Ley del Régimen de Excepción para las comunidades indígenas que ordena el artículo 77 de la Constitución de la República, quedan exentos de las sanciones previstas en esta Ley, los miembros de las comunidades y grupos étnicos indígenas, cuando los hechos tipificados en ella ocurriesen en los lugares donde han morado ancestralmente y hayan sido realizados según su modelo tradicional de subsistencia, ocupación del espacio y convivencia con el ecosistema.*

*En ningún caso quedan exentas de la aplicación de las sanciones contempladas en esta Ley, las personas naturales y jurídicas que instiguen o se aprovechen de la buena fe de los indígenas para generar daños al ambiente”.*

### **2.6.3.1 Áreas bajo régimen de administración especial y pueblos indígenas**

En la legislación ambiental venezolana existen las llamadas áreas bajo régimen de administración especial (ABRAE), definidas en el artículo 15 de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, como *“las áreas del territorio nacional que se encuentran sometidas a un régimen especial de manejo conforme a las leyes especiales...”* En el artículo 17 de la misma ley se señala que estas áreas deberán establecerse por decreto presidencial en Consejo de Ministros, expresando los organismos responsables de su administración o manejo y ordenando la elaboración de sus reglamentos de uso y planes de ordenamiento.

De igual manera, el artículo 3 de la Ley Orgánica del Ambiente, al establecer los elementos que integran la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente, incluye en su ordinal 3°

*“La creación, protección, conservación y mejoramiento de parques nacionales, reservas forestales, monumentos naturales, zonas protectoras, reservas de regiones vírgenes, cuencas hidrográficas,*



*reservas nacionales hidráulicas... o de cualquiera otros espacios sujetos a un régimen especial en beneficio del equilibrio ecológico y del bienestar colectivo."*

Las principales áreas bajo régimen de administración especial establecidas en la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio son: los Parques Nacionales, las Reservas Forestales, las Reservas de Biosfera, los Monumentos Naturales, las Zonas Protectoras, las Reservas de Fauna Silvestre, las Zonas de Interés Turístico y otras. Muchas veces los territorios ocupados por los pueblos indígenas en Venezuela son decretados por el ejecutivo nacional como ABRAE, figuras jurídicas destinadas esencialmente a proteger el ambiente, pero sin reconocer de manera clara los derechos de los pueblos indígenas que las habitan; por lo que normalmente se han producido choques fuertes entre las comunidades indígenas presentes en esas áreas y las autoridades ambientales, cuando se comienzan a limitar las actividades tradicionales de los pueblos indígenas allí presentes. Sin embargo, en los últimos años y como producto de la movilización indígena, se ha logrado que en algunos reglamentos de uso de estas ABRAE, se respeten los derechos de las comunidades indígenas y sus actividades tradicionales como la siembra, la caza, la pesca, la recolección de productos silvestres etc.

Ejemplos bastante positivos de este reconocimiento son el Decreto de creación de la Reserva de Biosfera Alto Orinoco-Casiquiare y el Parque Nacional Parima Tapirapecó que reconocen los derechos de los pueblos yanomami y, ye'kuana sobre sus tierras, respetan sus actividades tradicionales y su modelo de ocupación del espacio y garantizan la participación de las organizaciones indígenas en los órganos de administración de la Biosfera y el Parque Nacional. Sin embargo, siguen siendo figuras jurídicas, destinadas a proteger esencialmente al ambiente y no a los pueblos indígenas allí presentes. Así, en el artículo 6 del decreto de creación de la Biosfera se señala que:

*"Las tierras, bosques y aguas ocupadas por los indígenas, sus actividades económicas compatibles con el ambiente, así como el conjunto de su patrimonio societario, cultural e idiomático serán protegidos por las autoridades... Los distintos tipos de Áreas Bajo Régimen de Administración Especial integrados a la Reserva de*

*Biosfera, así como los planes de ordenamiento respetarán la unidad territorial de las poblaciones indígenas."*

Además, en el Decreto de creación de la Reserva de Biosfera Alto Orinoco-Casiquiare se establece en su artículo 5 ordinales c, d y g, que son atribuciones de la Comisión Permanente de la Reserva de Biosfera: aprobar las medidas preventivas necesarias en consulta con las comunidades indígenas, cuando se produzcan cambios en el patrón de asentamiento o surjan nuevas actividades económicas, susceptibles de generar daños al ambiente; apoyar la autogestión y el etnodesarrollo de las poblaciones indígenas asentadas en la reserva y promover la educación intercultural bilingüe entre las comunidades indígenas.

Por su parte, el plan de ordenamiento y reglamento de uso del Parque Nacional Canaima en el Estado Bolívar dictado bajo decreto N° 1640 establece dentro de los objetivos del parque *"resguardar los valores culturales de la etnia pemón, sus áreas de asentamiento y tradiciones ambientales concebidas..."* De la misma manera, el artículo 9 de este Decreto establece que el recurso histórico cultural más representativo lo constituye la presencia de la etnia Pemón asentada en la región desde épocas pretéritas y que conservan su identidad cultural, manifestada a través de la lengua, tradiciones orales y artesanías.

En relación a los planes de ordenamiento de las áreas bajo régimen de administración especial, el artículo 32 de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, señala que los mismos *"serán elaborados bajo la coordinación de los organismos competentes para la administración de cada una de ellas, con sujeción a los lineamientos y directrices del Plan Nacional de Ordenación del Territorio"* estando sujetos por lo tanto a los procesos de participación pública y de consulta, previstos los artículos 27 y 28 de la misma ley, que trata de garantizar la participación de todos los niveles de la Administración Pública y de la colectividad en general en la elaboración de los planes, ya que el mismo se debe someter *"al conocimiento público con el objeto de oír la opinión de los interesados y recibir los aportes de la comunidad debidamente organizada."* En este sentido, las comunidades y pueblos indígenas tienen derecho a intervenir y opinar en los planes de ordenamiento de las ABRAE, presentes en sus territorios.

Otro de los problemas graves en relación a las ABRAE y los pueblos indígenas consiste en que los organismos agrarios y ambientales del Estado han venido señalando que es imposible otorgar títulos de propiedad sobre las tierras de las comunidades indígenas presentes en estas áreas debido a que el artículo 28 de la Ley de Reforma Agraria establece que no son afectables a los fines de la reforma agraria los parques y bosques nacionales, reservas forestales, zonas protectoras, monumentos naturales y otros. Sin embargo, son conocidos algunos casos en los cuales han sido entregados títulos definitivos de propiedad de la tierra para comunidades indígenas en ABRAE, previo acuerdo entre el Instituto Agrario Nacional y el Ministerio del Ambiente. Tal es el caso de los títulos de las comunidades de La Reforma y Cucurital ubicadas en la Zona Protectora de la Cuenca del Río Cataniapo en el Estado Amazonas.

A nivel de las ABRAE también existe el decreto N° 276 denominado Reglamento Parcial de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, sobre Administración y Manejo de Parques Nacionales y Monumentos Naturales, que regula de manera general lo relativo a las poblaciones que pueden permanecer dentro de los parques nacionales, pero no se refiere directamente a las comunidades indígenas y sus actividades tradicionales en estas áreas. Sin embargo en el artículo 35 del citado Decreto se señala que cuando en las superficies de los parques se encuentren asentadas poblaciones caracterizadas por un modo de vida social, económico y cultural que constituye por sí mismo un factor de mejoramiento del medio natural, se demarcará el área con su zona natural de expansión y se le zonificará como de uso poblacional autóctono.

De igual manera, el decreto N° 2.214 mediante el cual se dictan normas para la administración de actividades forestales en Reservas Forestales, Lotes Boscosos, Áreas Boscosas Bajo Protección y Áreas Boscosas en terrenos de propiedad privada, señala en su artículo 5 que dada la singularidad de los recursos forestales en el momento de diseñar la planificación y los usos de dichas zonas, se debe tener en cuenta la presencia de comunidades indígenas que han morado allí ancestralmente. Sin embargo, a pesar de estas disposiciones se han presentado problemas entre comunidades indígenas y el Servicio Forestal Venezolano (SEFORVEN), ya que se han otorgado concesiones

madereras en territorios indígenas. El Servicio Forestal venezolano fue creado mediante decreto N° 275 de fecha 7 de junio de 1989, como órgano del Ministerio del Ambiente, destinado a administrar las reservas Forestales.

A nivel forestal también existe el Decreto N° 2552 de 1978 que prohíbe las explotaciones forestales en el Estado Amazonas. En el artículo 1 del Decreto se establece que quedan prohibidas las talas, deforestaciones y explotaciones de productos forestales en todo el territorio del Estado Amazonas. Sin embargo, el artículo 6 del citado decreto señala que quedan exceptuados de las prohibiciones y suspensiones establecidas, las actividades que realicen las comunidades indígenas, con fines exclusivamente agropecuarios.

### **2.6.3.2 Actividades mineras y pueblos indígenas**

En Venezuela no existen disposiciones legales expresas que regulen las actividades mineras en territorios ocupados por pueblos indígenas. Esto hace que las comunidades indígenas se encuentren prácticamente desprotegidas jurídicamente en relación a las posibilidades de otorgamiento de concesiones mineras en sus tierras.

En los Estados Bolívar y Amazonas, es cada vez más creciente la problemática de invasión de las tierras y territorios ocupados por los pueblos indígenas, bien a través de invasiones privadas de particulares muchas veces con el apoyo de organismos del Estado y, en otros casos, por el mismo Estado a través de los llamados proyectos de desarrollo que ponen en peligro el ambiente ocupado por los pueblos indígenas. En este sentido, se ubican los diferentes proyectos de explotación minera, explotación forestal, apertura de carreteras, turismo y poblamiento de las fronteras, que está promoviendo el gobierno nacional a través de lo que se ha denominado el Proyecto de Desarrollo Sustentable del Sur (PRODESSUR), proyecto que de no tomar en cuenta la presencia y los derechos de los pueblos indígenas, estará afectando la vida y las posibilidades de supervivencia de estos pueblos.

En relación a la minería es necesario hacer distinciones. Por una parte, en el Estado Bolívar hay explotación minera, legalizada por el Estado a través del otorgamiento de concesiones,

normalmente a compañías transnacionales y también una abundante minería ilegal. Ambas explotaciones están destruyendo el ambiente y las cabeceras de los principales ríos como el Caroní, el Cuyuní, el Waiparú y, están afectando las tierras y el hábitat de las comunidades indígenas allí presentes. En el Estado Bolívar, los expertos coinciden en señalar que hay un completo desorden en la explotación minera y que el Estado perdió toda capacidad de control sobre la actividad, por lo que las irregularidades son alarmantes. Bajo el argumento de poner orden en la explotación minera, el Presidente de la República dictó en 1997, el controvertido Decreto N° 1850 que legaliza la explotación minera en la Reserva Forestal de Imataca en la frontera con Guyana y que ha sido objetado por las comunidades indígenas del lugar y numerosos sectores del país, ya que entrega las concesiones a transnacionales, viola diversas leyes nacionales y desconoce los derechos de los pueblos indígenas.

Este decreto ha sido impugnado ante la Corte Suprema de Justicia, mediante un recurso de nulidad por inconstitucionalidad e ilegalidad. En el caso, las organizaciones demandantes alegaron que *“La definición de áreas para la explotación minera no se enmarca dentro del contexto de las Áreas Bajo Régimen de Administración Especial (ABRAE) ni en las categorías de la Convención de Washington y, en consecuencia el proceso para establecer esas áreas en una Reserva Forestal implicaría un decreto previo de desafectación; interpretación contraria, tendría como consecuencia la eliminación en la práctica de todas las ABRAE lo cual es inadmisibles desde una perspectiva jurídica y de protección al ambiente”*<sup>11</sup>. En el caso la Corte Suprema de Justicia decidió dictar medidas preventivas que prohíben el otorgamiento de nuevas concesiones mineras por violación de normas ambientales y de protección a las comunidades indígenas.

A nivel del Estado Amazonas la situación es diferente, ya que en este Estado la minería es ilegal. En efecto, a través del Decreto presidencial N° 269 del año 1989 se prohibió la realización de toda actividad minera en el Amazonas y se ordenó la suspensión inmediata de cualquier actividad minera en ejecución (art. 1). Igualmente en el artículo 2 del Decreto se indica que en salvaguarda del patrimonio público ambiental degradado, el Ministerio de Energía y Minas tomará las medidas conducentes dirigidas a la rescisión de las concesiones otorgadas.

Sin embargo, este Decreto en la práctica ha sido irrespetado y

en el Estado Amazonas se realiza actividad minera de manera ilegal. Frente a esta situación legal, ha habido presiones crecientes de ciertos sectores del Estado Amazonas -concretamente el gobierno regional- para que este Decreto sea eliminado. Uno de los mayores problemas en este sentido es la presencia de mineros brasileños (garimpeiros) ubicados en la frontera entre Brasil y Venezuela, específicamente en el territorio habitado por los yanomami, que causan numerosas agresiones violentas (masacres y ataques armados) contra este pueblo; están destruyendo su hábitat natural y están introduciendo numerosas enfermedades que están acabando con la etnia. Informaciones de los años 1996 y 1997 señalan la presencia minera en territorio yanomami de entre 3000 y 4000 garimpeiros en ambas márgenes de la frontera.

### **2.6.3.3 Estudios de impacto ambiental y apertura de carreteras en territorios indígenas**

La Ley Penal del Ambiente establece en su artículo 61 la obligación para los funcionarios públicos, de exigir estudios y evaluaciones de impacto ambiental en las actividades para las cuales lo exige el reglamento sobre la materia, cuando vayan a otorgar permisos o autorizaciones. De manera que la Ley Penal del Ambiente establece el delito de omisión del estudio y evaluación del impacto ambiental, que va dirigido al funcionario público encargado de otorgar permisos y autorizaciones, cuando no cumpla con el requisito de exigirlo al solicitante en los casos señalados. A su vez, el estudio de impacto ambiental está definido en el artículo 3 del Reglamento Parcial de la Ley Orgánica del Ambiente sobre Estudios de Impacto Ambiental. Dicho artículo señala que:

*“Se considera estudio de impacto ambiental el análisis técnico e interdisciplinario que se realiza sobre un plan, programa o proyecto propuesto, a fin de predecir los impactos ambientales que puedan derivarse de su ejecución y operación, propone las acciones y medidas para prevenir, controlar o corregir sus efectos degradantes”.*

Aun cuando no existen normas expresas que regulan la construcción de obras de infraestructura en tierras indígenas, los

pueblos indígenas pueden exigir a las autoridades administrativas e inclusive por vía judicial, a través de la solicitud de medidas precautelativas, los estudios de impacto ambiental antes de la realización de obras de infraestructura en sus territorios. En este sentido, se han dado decisiones judiciales favorables en casos de construcción de carreteras en territorios indígenas. Tal es el caso de la construcción ilegal de la carretera Puerto Ayacucho-Atabapo en el Estado Amazonas que pasaría por el territorio de los indígenas piaroa del Sipapo y jivi del Orinoco medio, la cual fue paralizada en 1996 por el Tribunal de Primera Instancia en lo Penal de Puerto Ayacucho. En su decisión, el Tribunal ordena a la Gobernación del Estado Amazonas la suspensión inmediata de la ocupación y de los trabajos iniciados por las empresas contratadas, por cuanto no existen estudios técnicos y de factibilidad, para emprender una obra de tal magnitud y notifica de tal decisión a las autoridades ambientales y a las organizaciones indígenas solicitantes.

#### **2.6.4 Actividad turística y derechos de las comunidades indígenas**

A nivel de las actividades turísticas en tierras ocupadas por comunidades indígenas, la nueva Ley de Turismo, desarrollando el régimen de excepción previsto en el artículo 77 de la Constitución, establece dos disposiciones muy importantes. En el artículo 59 se establece que en todo lo relacionado con las zonas habitadas por comunidades y grupos étnicos indígenas, la ley se aplicará en concordancia con el régimen constitucional de excepción y en el artículo 60 se prohíbe autorizar cualquier proyecto, programación o desarrollo turístico, que perturbe o vulnere la arquitectura o el paisaje tradicional y la vida de las comunidades indígenas. De manera que existe una normativa legal nacional que permite regular los proyectos turísticos que puedan afectar la vida de las comunidades indígenas.

De igual manera a nivel del Estado Amazonas, el ejecutivo nacional dictó en 1989 el Decreto N° 625 sobre Normas que regulan la actividad turístico-recreacional en Amazonas. En este Decreto se establecen normas concretas destinadas a proteger la vida de las comunidades indígenas de la región. En este sentido,

el artículo 4 excluye de los corredores turísticos permitidos, sectores concretos habitados por la etnia piaroa y yanomami, debido a factores culturales, sociales y poblacionales. De igual manera, se incluye todo un capítulo relativo a las expediciones turísticas, en áreas ocupadas por comunidades indígenas.

En esta sección, el artículo 27 define sus áreas de subsistencia como aquellas zonas contentivas de los recursos naturales renovables, utilizados por las comunidades en forma continua o estacional para su subsistencia y sus áreas de culto, como aquéllas de carácter sagrado, dentro del sistema de creencias religiosas de las diferentes etnias de Amazonas.

En el artículo 28 se establece que la actividad turística en áreas ocupadas por asentamientos indígenas, está sujeta a varias limitaciones entre las que destacan: el hecho de que no se permitirá ninguna actividad turística sin la previa autorización de la Dirección de Asuntos Indígenas del Ministerio de Educación y previo consentimiento de las comunidades indígenas; las expediciones no podrán exceder en un número de 20 personas por comunidad y por día, así como se prohíbe el expendio de bebidas alcohólicas. Otra disposición importante está contenida en el artículo 30, donde se señala que se prohíbe a las empresas turísticas o a cualquier otro particular incitar o proponer a las comunidades indígenas la realización de actos de carácter sagrado, con fines turísticos y comerciales.

### **2.6.5 Otras normas sobre pueblos indígenas en la legislación venezolana**

En cuanto a la presencia de Misiones entre los indígenas, se destaca la Ley de Misiones de 1915, que establece los parámetros legales, según los cuales debe regirse la actividad misionera en los territorios indígenas. Dicho texto legal, aun cuando todavía está vigente, contiene disposiciones que no se adaptan a la realidad misionera actual y a las actividades que realizan las Misiones católicas entre los indígenas. El artículo 1 de dicha ley señala que el fin del establecimiento de las Misiones es el de:

*“reducir y atraer a la vida ciudadana las tribus y parcialidades indígenas no civilizadas que aún existen en diferentes regiones de la República, y con el propósito al mismo tiempo de poblar esas regiones de la unión...”*



Además, el artículo 3 da facultades a los Superiores de cada Misión para mantener el orden inmediato entre los indígenas, solicitando la intervención del ejecutivo federal.

La Ley Orgánica sobre Substancias Estupefacientes y Psicotrópicas prevé en su artículo 194 que:

*“Quedan excluidos de la aplicación de esta Ley, aquellos grupos indígenas reducidos, claramente determinados por las autoridades competentes, que hayan venido consumiendo el Yopo, en ceremonias mágico religiosas”.*

En cuanto a la población indígena, recluida en establecimientos penitenciarios, el Reglamento de Internados Judiciales establece un trato especial para los indígenas, reservando una parte en el dormitorio común para los que tengan antecedentes (art. 66), lugar en los talleres para que trabajen juntos (art. 67), recibir visitas en horas distintas a las de los demás detenidos (art. 68) y otras normas. De igual manera, el Reglamento de Cárceles de Venezuela establece en sus artículos 56, 57, 58, 59 y 60 disposiciones relativas al trato con los indígenas.

Por otra parte, en Venezuela está vigente el Decreto presidencial N° 250 de 1951, que regula las expediciones a territorios indígenas, señalando que corresponde al órgano indigenista del Estado -antes Ministerio de Justicia y ahora Dirección de Asuntos Indígenas del Ministerio de Educación- otorgar las autorizaciones para expediciones a los lugares ocupados por indígenas.

También existen el Decreto N° 20 de 1959, que crea la Comisión Indigenista dependiente del Ministerio de Justicia y el Decreto N° 407 de 1970, que crea el Consejo Nacional de Fronteras, el cual señala en su artículo 8 lo relativo a la consolidación de comunidades autóctonas en áreas fronterizas.

A nivel regional también existen algunas disposiciones importantes como el Decreto N° 41, emanado del Poder Ejecutivo del Estado Apure del año 1975, que establece las zonas reservadas para los indígenas en el Estado, y la resolución Ministerial N° 80 del Ministerio de Agricultura y Cría de 1961 que declaró zona ocupada por comunidades indígenas el territorio situado en jurisdicción del Distrito Perijá y Colón, del Estado Zulia.

La Ley Especial que eleva a la Categoría de Estado al Territorio Federal Amazonas, de 1992, establece en su artículo 8 que

los pueblos y comunidades indígenas serán respetados en sus culturas, tradiciones y formas de tenencia de la tierra.

En el mismo sentido, la Constitución del Estado Amazonas de 1993 reconoce en su artículo 2 que:

*“El Estado Amazonas es una entidad política multiétnica y pluricultural de la República de Venezuela, donde se garantiza la convivencia armónica entre sus pobladores”.*

A su vez el artículo 11 de la misma Constitución establece que:

*“El Estado Amazonas le reconoce a sus Pueblos y Comunidades Indígenas, el derecho a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su fe religiosa y ritos ancestrales, a emplear y fomentar su lengua materna”.*

La Ley Orgánica del Estado Bolívar establece también en los artículos 171, 172, 173, 174, 175, 176, y 177 disposiciones referentes a la protección de los indígenas.

## **2.7 Proyecto de Ley orgánica de comunidades, pueblos y culturas indígenas**

Una deuda histórica tiene el Estado venezolano con los pueblos indígenas que habitan su territorio. Se trata de la aprobación definitiva por parte del Congreso de la República, del Proyecto de Ley de Comunidades, Pueblos y Culturas Indígenas, en discusión en el parlamento desde hace más de 10 años y ordenado por el artículo 77 de la Constitución de la República para desarrollar el régimen de excepción. El proyecto de Ley ha sido aprobado en primera y segunda discusión en el Senado y en primera discusión en la Cámara de diputados. Actualmente espera por la aprobación en segunda discusión en la Cámara de diputados, después que la comisión especial dedicada a su estudio, ha presentado el informe final en octubre de 1997.

La ley proyectada reconoce el derecho a la lengua propia, la educación intercultural bilingüe, la libertad de cultos y el derecho a ejercer su culto ancestral; la etnomedicina, la propiedad colectiva de la tierra, los derechos socioeconómicos y el etno-desarrollo; la estructura política tradicional, las garantías pro-

cesales y los delitos cometidos contra los indígenas. El proyecto también crea el Instituto Indigenista Venezolano, como órgano de la política indigenista del Estado con amplia participación de los pueblos indígenas y otros sectores nacionales.

Sin embargo, el proyecto tiene algunos puntos débiles que deben ser revisados para una segunda discusión y su aprobación final. Es importante que en las disposiciones generales de la ley se indique de forma clara que la Ley tiene por objeto desarrollar el régimen de excepción a través del cual se reconocen los derechos originarios de los pueblos y comunidades indígenas en Venezuela, y los principios de participación, conforme a la Constitución de la República.

En las disposiciones generales y debido a su importancia para la sobrevivencia física y cultural de los pueblos indígenas, es fundamental incluir una disposición sobre el reconocimiento que hace el Estado venezolano, de las tierras y territorios, tradicionalmente ocupados por los pueblos indígenas.

En lo relativo al castellano como idioma oficial de la República, se debería establecer que además las lenguas indígenas son también oficiales en los territorios en las cuales son habladas.

En el capítulo sobre la política sanitaria y la etnomedicina, se debe profundizar más y describir mejor el tipo de protección de los conocimientos tradicionales indígenas sobre plantas de interés medicinal y la biodiversidad. Es importante una protección más específica sobre esto, ampliando más los términos de las disposiciones, en vista de que a nivel latinoamericano se ha comenzado a legislar sobre el tema.

En cuanto a la regulación de las actividades turísticas en zonas habitadas por indígenas, las disposiciones del proyecto deberían ser fortalecidas indicando que para realizar actividades turísticas en territorios indígenas es necesario consultar a las comunidades afectadas y contar con su consentimiento.

Uno de los aspectos más importantes en el Proyecto es lo relativo al derecho a la tierra. En efecto, en el proyecto ha faltado precisión en la definición del tipo de derecho sobre la tierra que corresponde a los pueblos indígenas. Las diferentes redacciones se han limitado a señalar de forma genérica que *“los indígenas tienen derecho a sus tierras”* o que *“se reconoce a los indígenas la propiedad colectiva de las tierras”*, sin especificar de forma concreta el tipo de derecho de que se trata, lo cual podría crear en un futuro indeterminaciones jurídicas.

En relación a los derechos políticos de los indígenas, una posibilidad concreta de ejercerlos, sería a través de la creación de Municipios Especiales Indígenas en aquellas áreas habitadas mayoritariamente por población indígena. Aunque el proyecto habla de que los municipios ubicados en áreas indígenas deben tomar en cuenta su realidad socio-cultural, no se señala la posibilidad concreta de los municipios indígenas, cuestión que es posible a partir de lo establecido en el artículo 27 de la Constitución de la República, que establece que *“La ley podrá establecer diferentes regímenes para la organización, gobierno y administración de los Municipios, atendiendo a las condiciones de población, desarrollo económico, situación geográfica y otros factores de importancia. En todo caso la organización municipal será democrática y responderá a la naturaleza propia del gobierno local.”* y partiendo del régimen constitucional de excepción.

En Venezuela, en la época colonial, *“algunos territorios fueron organizados por la monarquía española, bajo la modalidad de “Municipalidades de los naturales”. Ello implicaba un fuero especial de los pueblos indígenas, para encontrar espacios autónomos en los asuntos propios de gobierno, elección de autoridades, resolución de conflictos, etc.”*<sup>12</sup>. De manera que, es importante que en Venezuela y con fundamento en la Constitución, se permita a las Asambleas Legislativas establecer Municipios con particularidad indígena.

En cuanto al Instituto Indigenista Venezolano, éste se destaca como una estructura participativa de los diversos sectores involucrados en la problemática indígena, dando una participación importante a los indígenas en su composición. Sin embargo, es importante establecer en el texto del proyecto la forma de garantizar la representatividad, legitimación y participación de los indígenas en dicho organismo. Es necesario estudiar bien el número de indígenas participantes y su forma de selección, cuidando que todos los Estados con población indígena participen.

## Notas

- <sup>1</sup> **Burgos Villasmil, J:** Estudio Jurídico sobre Comunidades Indígenas, Boletín de la Biblioteca de los Tribunales del Distrito Federal, N° 16, Fundación Rojas Astudillo, Caracas, 1966, p. 7.
- <sup>2</sup> Artículo 1° del Decreto del Libertador Simón Bolívar, dictado en Cúcuta en fecha 20 de mayo de 1820. Citado por Fray Cesáreo de Armellana: Fuero Indí-

gena Venezolano, Instituto de Investigaciones Históricas, Universidad Católica “Andrés Bello”, Caracas, 1977, p. 27.

<sup>3</sup> **Burgos Villasmil, J:** o.p. cit. p. 10.

<sup>4</sup> Idem. p. 16.

<sup>5</sup> Primer Congreso Internacional de los Derechos Humanos de los Indígenas, Conclusiones, Fiscalía General de la República, Caracas, Octubre de 1993.

<sup>6</sup> **Bocaranda, Juan José:** La Orfandad Legal del Indígena Venezolano, Revista La Iglesia en Amazonas, N° 32, Octubre de 1986, Vicariato Apostólico de Puerto Ayacucho, p. 26.

<sup>7</sup> Sentencia de la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia del 05 de Diciembre de 1996 sobre la Nulidad de la Ley de División Político Territorial del Estado Amazonas, p. 39 y 40.

<sup>8</sup> Aclaratoria de la Corte Suprema de Justicia en relación a la Sentencia de Nulidad de la Ley de División Político Territorial del Estado Amazonas, Marzo de 1997, p. 4 y 6.

<sup>9</sup> **Iturralde, Diego:** Los Pueblos Indígenas y sus Derechos en América Latina, Revista Justicia y Paz; Año VIII, enero-mayo 1992, Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, México, p. 21.

<sup>10</sup> **Duque, Corredor, Román:** El Amparo Agrario y el Amparo Constitucional, Revista “Temas Agrarios”, Procuraduría Agraria Nacional, Año 8, N° 23, julio-agosto-septiembre 1986, Caracas, p. 53.



### CAPÍTULO 3

## LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN LA JURISDICCIÓN VENEZOLANA

---

Son pocos los casos en los cuales los pueblos indígenas de Venezuela han intentado demandas ante instancias jurisdiccionales para la protección de sus derechos constitucionales y legales. Sin embargo, haciendo uso y tratando de desarrollar la escasa protección constitucional y las normas dispersas en el ordenamiento jurídico, se han logrado algunas decisiones judiciales importantes, tanto a nivel de los tribunales ordinarios como ante la Corte Suprema de Justicia. Dentro de estas decisiones destacan algunos amparos constitucionales para proteger la vida, la integridad física y el territorio de los pueblos indígenas de Amazonas, así como algunas medidas cautelares de protección y una reciente sentencia de la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia. A continuación presentamos algunos ejemplos de estas decisiones jurisdiccionales.

### 3.1 Amparo a favor de los piaroa de Valle del Guanay

Desde el año 1972, fecha en que se introdujo el terrateniente Hermann Zingg a las tierras de los piaroas del Valle Guanay en el Estado Amazonas, hubo agresiones y amenazas contra los indígenas de las comunidades vecinas. Pero fue a partir del año 1984 cuando se agudiza el conflicto entre los indígenas y Hermann Zingg, quien pretendía despojar de sus tierras a la comunidad de Guanay, utilizando los cuerpos de seguridad del Estado y sus propios empleados, para atropellar y atacar a los indígenas. En el caso fueron denunciadas amenazas de muerte con armas de fuego, disparos sobre grupos de indígenas, torturas y malos tratos con armas blancas, intentos de envenenamiento de miembros de la comunidad, quema de viviendas (churutas), maltratos con animales y otros. Frente a esta situación y la

agudización del conflicto, los indígenas conjuntamente con el Vicariato Apostólico de Puerto Ayacucho realizaron denuncias ante diferentes instancias administrativas y judiciales.

El 4 de Agosto de 1984, el Vicariato de Puerto Ayacucho conjuntamente con la Fundación La Salle de Ciencias Naturales, introdujeron un recurso de Amparo Constitucional ante el Tribunal de Primera Instancia del entonces Territorio Federal Amazonas en el que se señalaba que *"En esta jurisdicción y específicamente en el territorio de los indígenas piaroa -autodenominados huotuja- se ha venido sucediendo una serie de atropellos de carácter extremadamente grave que han incidido contra los integrantes de la etnia en referencia, configurándose casos de innegable y rotunda violación de los Derechos Humanos que reconoce como tales la Constitución de la República"*<sup>1</sup>.

En el recurso se denuncia la violación de varios artículos de la Constitución de la República: el artículo 61 (derecho a la igualdad), el artículo 62 (inviolabilidad del hogar), artículo 64 (libre tránsito), artículo 73 (protección a la familia), 74 y 75 (maternidad-niñez), artículo 99 (derecho de propiedad), artículo 60 (derecho a la seguridad y prohibición de la tortura), todos ellos partiendo de lo establecido en el artículo 77, que garantiza la protección de las comunidades indígenas en Venezuela.

Después de analizada la solicitud por el Tribunal, y aún sin aprobarse la Ley Orgánica de Amparo y Garantías Constitucionales, el 4 de julio de 1985 se dio lugar al recurso de amparo a favor de la comunidad indígena piaroa del Valle de Guanay, y dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 49 de la Constitución de la República, decretó varias medidas judiciales, con el fin de proteger a la comunidad indígena, tales como el establecimiento de un comando de la Guardia Nacional en la zona, con el fin de vigilar y poner orden en el Valle, pedir protección para los indígenas a varias instituciones públicas y hacer cumplir el decreto N° 250 sobre expediciones a territorios habitados por indígenas, señalando expresamente que *"Esta protección especial que se ordena dar a los nombrados Indígenas, es para evitar que éstos sean maltratados, vejados, amenazados, o coaccionados..."*<sup>2</sup>.



### 3.2 Demanda de nulidad de la Ley de División Político Territorial del Estado Amazonas

El 2 de febrero de 1995, representantes de los 19 pueblos indígenas del Estado Amazonas encabezados por la Organización Regional de Pueblos Indígenas de Amazonas (ORPIA), la Unión Maquiritare del Alto Ventuari (UMAV), la Unión Guahiba Venezolana, acompañados por la Oficina de Derechos Humanos del Vicariato Apostólico de Puerto Ayacucho, y asistidos por los abogados Carlos Ayala Corao y Pedro Nikken, demandaron ante la Corte Suprema de Justicia la nulidad de la Ley de División Político Territorial del Estado Amazonas por vicios de inconstitucionalidad e ilegalidad, ya que la misma violaba de forma expresa y directa sus derechos fundamentales, como pueblos originarios. En concreto, se denunciaba que la Ley fue aprobada sin tomar en cuenta la participación de los pueblos indígenas, que representan aproximadamente el 50 % de la población total del Estado y en violación de diversas disposiciones constitucionales y legales, en la creación de nuevos Municipios en el Estado Amazonas.

En la demanda, se señaló que la Ley impugnada no tomó en cuenta el artículo 27 de la Constitución de la República, que permite el establecimiento de diferentes regímenes para la organización, administración y gobierno de los Municipios, ya que la ley se limitó a crear 7 Municipios, desconociendo la especificidad que aportan los pueblos y comunidades indígenas al Amazonas. De esta forma, se originó la violación de los derechos de los pueblos indígenas, establecidos en el artículo 77 de la Constitución de la República, el artículo 2 literal “d” de la Ley de Reforma Agraria (derecho a la tierra), la Ley Aprobatoria del Convenio N° 107 de la Organización Internacional del Trabajo, el artículo 25 de la Ley Aprobatoria del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (derecho a la participación política) y los artículos 2, 11 y 12 de la Constitución del Estado Amazonas (que definen al Estado como multiétnico y pluricultural, y consagran el respeto a la vida cultural y a la tierra de los pueblos y comunidades indígenas).

Después de casi dos años de introducido el recurso, la Corte Suprema de Justicia dictó sentencia el día 5 de diciembre de 1996, por la cual declaró la nulidad por inconstitucionalidad de la Ley de División Político Territorial del Estado Amazo-



*Niños Yanomami en el Alto Orinoco. Foto: Luis Jesús Bello*

nas, aprobada por la Asamblea Legislativa de Amazonas el 29 de julio de 1994. Esta es la primera vez que en Venezuela, la Corte Suprema de Justicia se pronuncia sobre el derecho constitucional indígena en una sentencia. De manera que, por la importancia de esta decisión, se van a destacar sus aspectos más resaltantes.

En primer término, la Corte fundamenta su decisión en la violación del derecho a la participación política y al régimen de excepción para las comunidades indígenas. En su sentencia, la Corte señala que se aprecia el derecho a la participación política por considerarlo esencial para la protección de los indígenas y por ser éste, en una sociedad democrática, un principio general de rango constitucional y un derecho de las minorías (así considera a los indígenas en Venezuela) susceptibles de la tutela jurídica, conforme al artículo 50 de la Constitución (derechos inherentes a la persona humana) y a los tratados y convenciones internacionales sobre los derechos humanos, las leyes nacionales y estatales.

La Corte al hacer su análisis, además de las normas constitucionales, toma en cuenta las normas internacionales de protección a los derechos humanos suscritas por Venezuela (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Convención Americana sobre Derechos Humanos) y las normas de la Constitución de Amazonas que definen al Estado como multiétnico y pluricultural. En este sentido, la decisión señala que estas disposiciones constituyen el marco obligante de una Ley de División Político Territorial en un Estado con presencia indígena. De igual forma, la sentencia cita disposiciones de derecho comparado, en las cuales se hace referencia a la participación de los indígenas, como anotan las Constituciones de Colombia y Paraguay.

Por otra parte, la Corte indica que en el *“caso no se demostró el cumplimiento cabal de la normativa en cuanto a la participación ciudadana, restándole al acto impugnado la legitimación originaria conferida por la consulta popular”*<sup>3</sup>, ya que la participación ciudadana debe manifestarse antes y durante la actividad legislativa.

De la misma forma, la sentencia insiste en que, aún cuando se *“consultaron los referidos organismos nacionales..., no exige la obligatoriedad de cumplimiento de la consulta, sobre todo en una materia donde está involucrada: el régimen de excepción de las comunidades indígenas (de rango constitucional), el carácter multiétnico y pluricultural, la biodiversidad, la cultura, religión y lengua propia de las comunidades indígenas, el derecho a la tierra que respecto a dichas comunidades es de interés social e inalienable, en definitiva, la organización municipal (como lo es el acto impugnado) constitutivo del marco institucional de tales realidades preexistentes, permanentes y objetivas. La participación es un fenómeno de la vida democrática, que al manifestarse antes de dictarse la norma, instruye a la autoridad sobre los intereses legítimos y necesidades de la comunidad y produce, a posteriori, consecuencias positivas, que se revelan en el respaldo democrático de su aplicación”*<sup>4</sup>.

Finalmente, la sentencia estima que en la formación de una ley de división político territorial, *“con la cual se modifican las condiciones económicas y sociales de la región, se cambia el entorno vital del individuo, se establecen los municipios y sus límites, se modifica la normativa jurídica (consecuencia de la mencionada división), se afecta la tenencia de las tierras, se ordena el territorio bajo un nuevo régimen, se cambia la vida cotidiana de la población, no debe desestimarse la expresión de la voluntad de los mismos indígenas. Más aún, su participación debe ser considerada con especial atención, en*

*vista de que los indígenas constituyen uno de los grupos sociales más expuestos a la violación de sus derechos humanos, por sus condiciones socio-económicas, culturales y aislamiento, por cuanto en su hábitat intervienen intereses distintos y a veces contrarios a los legítimos derechos de la población autóctona... Es entonces, en este contexto, que los derechos humanos de los indígenas, cobran mayor fortaleza, y esta Corte así lo reconoce expresamente”<sup>5</sup>.*

De manera que la Corte circunscribe su decisión a la lesión constitucional de los derechos de las minorías, previstos en la Constitución de la República y en los tratados y convenciones internacionales de derechos humanos. En la parte dispositiva de la sentencia, se ordena la elaboración de una nueva Ley de división político territorial que respete los derechos de los pueblos indígenas y se anulan las elecciones municipales, realizadas conforme a la anterior Ley, fijando los efectos de la decisión en el tiempo.

Por otra parte, en escrito del 24 de abril de 1997, las organizaciones indígenas introdujeron una solicitud de *ejecución forzosa de la sentencia* frente a la negativa de la Asamblea Legislativa de cumplir con la decisión del 05 de diciembre de 1996. Después de varios meses la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia se pronunció sobre la solicitud el 10 de diciembre de 1997, señalando que *“los derechos legítimos de las minorías, tienen un valor jurídico y una fuerza vinculante per se; por lo tanto, pueden y deben manifestarse en el ámbito de su entorno vital: socio-económico, cultural, geográfico y político, con prescindencia de consideraciones exógenas, incluyendo la voluntad de la mayoría... Es por ello que la consulta a realizarse debe circunscribirse sólo a la población indígena y en atención al espacio geográfico que ocupan dentro del Estado como comunidades establemente asentadas”* <sup>6</sup>.

La Corte, para garantizar efectivamente el derecho de participación política de las comunidades indígenas del Estado Amazonas en la elaboración de la Ley de División Político Territorial, exhorta a las organizaciones demandantes (Organización Regional de Pueblos Indígenas de Amazonas ORPIA, a la Unión Maquiritare del Alto Ventuari UMAV, y a la Unión Guahiba Venezolana) a elaborar un informe razonado sobre tres aspectos fundamentales:

- 1.- Si es conveniente o no para la población indígena de Estado Amazonas la división del territorio que ocupan mediante una ley de división político territorial

- 2.- En caso afirmativo, cuántos Municipios deberían crearse, tomando en cuenta la situación sociocultural, histórica y geográfica de las etnias
- 3.- Cuál sería el régimen o estructura de gobierno que más garantice la convivencia social y pacífica de la población

De acuerdo a la decisión de la Corte, este informe debe ser consultado por las organizaciones recurrentes a las comunidades indígenas del Estado Amazonas, las cuales se pronunciarán afirmativa o negativamente, de acuerdo con sus métodos tradicionales de participación; y los resultados del informe y de la consulta se deben presentar ante la Corte Suprema de Justicia y la Asamblea Legislativa del Estado Amazonas *“la cual deberá interpretarlos con carácter obligatorio conforme a la ratio decidendi de la sentencia de fecha 5 de diciembre de 1996 y su aclaratoria del 4 de marzo de 1997 a los fines de la formación de la Ley de División Político Territorial que al efecto se dicte”*<sup>7</sup> Asimismo la Corte ordena a la Asamblea Legislativa abstenerse de cualquier actuación tendiente a sancionar la Ley de División Político Territorial, que no se adecúe a los términos de la decisión.

De manera que, con esta novedosa decisión, la Corte Suprema de Justicia dejó en manos de las organizaciones y comunidades indígenas decidir acerca de la división político territorial en sus territorios (referéndum de hecho). En el mandamiento de ejecución, destaca el hecho de que los indígenas deben pronunciarse a través de la consulta, en relación al número de Municipios que deberían crearse, partiendo de tres aspectos fundamentales: la situación socio-cultural e histórica y la realidad geográfica de las etnias. Esto constituye un desarrollo amplio del régimen de excepción constitucional y una expresión del reconocimiento hecho por la Constitución de la República en relación a la situación especial de los indígenas en Venezuela. Además, la Corte ha sido bastante amplia en su interpretación jurisdiccional, ya que otorga la facultad a los indígenas de decidir a través de la consulta ordenada, en relación al régimen o estructura de gobierno más apto para sus comunidades y la realidad del Estado Amazonas. Otra novedad importante dentro del ámbito jurisprudencial es que la Corte ordena a la Asamblea Legislativa una interpretación obligatoria de los resultados de la consulta, hecha por las organizaciones indígenas.

### **3.3. Medidas cautelares de protección judicial frente al turismo ilegal en el territorio de los indígenas piaroa de los Cuatro Ríos.**

Durante 10 años las comunidades piaroas de los 4 ríos (Sipapo, Autana, Cuao y Guayapo) venían denunciando a través de la Organización Indígena Piaroa Huottuja del Sipapo (OIPUS), la introducción de expediciones turísticas ilegales en su territorio. Las expediciones turísticas se introducían en las áreas sagradas de la etnia, causando una serie de problemas en las comunidades, con autorización de la Gobernación del Estado Amazonas y en violación del Decreto presidencial N° 625 que prohíbe y regula las actividades turísticas en el Estado.

Lo grave de la situación, llevó a OIPUS conjuntamente con la Oficina de Derechos Humanos del Vicariato Apostólico de Puerto Ayacucho y la Fiscalía Primera del Ministerio Público, a solicitar una averiguación en el Tribunal Penal de Primera Instancia de Puerto Ayacucho, (capital del Estado Amazonas) el cual después de una amplia investigación dictó una serie de medidas judiciales precautelativas el 28 de junio de 1996, mediante las cuales prohíbe la entrada del turismo en el territorio sagrado de los piaroas y ordena al Gobierno regional no otorgar permisos para entrar en el área. A continuación se destacan los aspectos más importantes de esta decisión.

En primer lugar, el tribunal examina el artículo 77 de la Constitución de la República, la Ley de Reforma Agraria, la Ley Penal del Ambiente, la Ley de Turismo, la Ley Aprobatoria del Convenio N° 107 de la OIT (artículo 4 relativo a los valores culturales y religiosos), la Constitución del Estado Amazonas y otros Decretos y normas nacionales, que protegen a los pueblos indígenas en Venezuela.

Después de analizar la normativa jurídica, que sirvió de fundamento para tomar la decisión, el tribunal señala que considera necesario reafirmar la protección ambiental y sociocultural del entorno indígena piaroa ubicado en la zona de los cuatro ríos (Sipapo, Cuao, Autana y Guayapo), y especialmente sus Comunidades, lugares sagrados y antiguos cementerios, en razón de las disposiciones de la Ley Penal del Ambiente y en virtud de que las áreas ocupadas por los pueblos y comunidades indígenas han venido siendo visitados desde hace más de 10 años por nacionales y extranjeros, en irrespeto

a la voluntad de las comunidades piaroas y en violación a las normas que rigen la actividad turística en Amazonas.

Por tal motivo, el tribunal dictó medidas cautelares mediante las cuales *“Se prohíbe terminantemente realizar excursiones o visitas turísticas o de cualquier otro orden por ciudadanos nacionales o extranjeros, en las comunidades piaroas y en sus áreas de cultos sagrados y antiguos cementerios, sin la previa autorización de las autoridades piaroa que conforman el consejo de ancianos, que constituye dentro del derecho consuetudinario indígena piaroa, el ente jerárquico, cuyas deliberaciones tienen valor obligatorio para las Comunidades que agrupan, y pueden aprobar o desaprobado disposiciones que guarden relación con su religión, cultos milenarios, visitas turísticas y en fin decidir el control sobre sus vidas y costumbres”*<sup>8</sup>.

De igual forma, se prohíbe a la Gobernación del Estado Amazonas y a otros organismos públicos otorgar permisos, en violación de las medidas cautelares y del Decreto N° 625 sobre regulación de la actividad turística en el Estado Amazonas.

Esta decisión cobra particular importancia, porque además de utilizar el régimen de excepción previsto en el artículo 77 de la Constitución de la República y otras disposiciones legales, se fundamenta en normas internacionales (Convenio N° 107 de la OIT) y especialmente en el derecho consuetudinario indígena, ya que la parte dispositiva del fallo valora particularmente las deliberaciones del Consejo de ancianos y el derecho consuetudinario piaroa.

## Notas

- <sup>1</sup> **Cecareli, Enzo y otros:** Solicitud de Amparo Constitucional en favor de los indígenas piaroa del Valle Guanay, presentado el 4 de agosto de 1984 ante el Tribunal de Primera Instancia de Amazonas.
- <sup>2</sup> Decisión de Amparo Constitucional a favor de la Comunidad Indígena Piaroa del Valle Guanay dictada por el Tribunal de Primera Instancia de Amazonas el 4 de julio de 1985.
- <sup>3</sup> Sentencia de la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia del 05 de diciembre de 1996 op. cit. p.38.
- <sup>4</sup> Idem, p. 39.
- <sup>5</sup> Idem, p. 41.
- <sup>6</sup> Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia: Mandamiento de Ejecución en el caso de la Ley de División Político Territorial del Estado Amazonas, 10 de diciembre de 1997, p. 13 y 14.
- <sup>7</sup> Idem, p. 15 y 16.
- <sup>8</sup> Tribunal Penal de Primera Instancia de la Circunscripción Judicial del Estado Amazonas: Decisión de Medidas Precautelativas en el expediente N° 93-3846, 28 de junio de 1996.





