

Documento Técnico – Demandas de acceso

Ubicando los derechos territoriales de los pueblos y comunidades indígenas: demandas de acceso a la tierra y territorio en la Amazonía venezolana

Vladimir Aguilar Castro
Universidad de Los Andes
Grupo de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (GTAI)
Mérida-Venezuela

1. El contexto venezolano

El acceso a la tierra y territorio en la Amazonía venezolana ha estado determinado por las luchas territoriales de los pueblos y comunidades indígenas¹ de la región. En Venezuela, dar cuenta de esta reivindicación es hacer referencia al proceso de demarcación².

Durante largo tiempo, los indígenas fueron reducidos a la condición de campesinos gozando muchas comunidades de títulos agrarios sobre sus tierras, hasta que con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) se logró darle visibilidad a estos grupos sociales. Es en el contexto de la nueva carta magna en que se ubica, desde el punto de vista jurídico, la lucha por el acceso a la tierra y territorio en el país, en particular en la región amazónica.

¹ En el contexto de este estudio entendemos por pueblos indígenas a la totalidad de grupos indígenas diferenciados, que se encuentran distribuidos a lo largo y ancho del territorio nacional. Por comunidades indígenas nos referimos a las formas de organización social de cada uno de los pueblos indígenas del país.

² La demarcación es el proceso mediante el cual el Estado venezolano garantiza la titularidad de los territorios de los pueblos y comunidades indígenas del país a través de un mecanismo que hasta ahora no ha arrojado resultados satisfactorios para los indígenas. Es por ello que se habla de un derecho pendiente de materialización. En contraposición a esto, la autodemarcación consiste en el mecanismo mediante el cual los pueblos y comunidades indígenas del país, ante la ausencia de demarcación, exigen que sus territorios sean reconocidos y titulados de acuerdo a sus usos y costumbres.

Una circunstancia especial de destacar es que los límites entre la lucha agraria e indígena³ era prácticamente invisible hasta que en 1999 la CRBV hace una distinción clara, precisa y diferenciada de lo aborígen como distinto. A partir de ahí, podemos señalar que el acceso a la tierra y territorio es la reivindicación fundamental de los pueblos y comunidades indígenas del país.

Al día de hoy, el acceso a la tierra y la demarcación y titulación de sus territorios como derecho fundamental es todavía un asunto pendiente en Venezuela.

Figura 1. Comparación entre títulos agrarios y títulos indígenas

Cartas Agrarias	Títulos de Propiedad
Reconoce y cede el uso, goce y disfrute bajo la modalidad de explotación colectiva de un lote de terreno baldío	Se reconoce el hábitat y derechos originarios sobre las tierras que ancestralmente o tradicionalmente ocupan los pueblos y comunidades indígenas.
Se entrega a las familias (derecho particular)	Se entrega al pueblo o comunidad (derecho colectivo).
Pueden transferir el derecho sobre el terreno a los miembros del mismo fundo quienes tienen derecho de preferencia	Es intransferible, inembargable, inalienable e imprescriptible. Debería ser también irrevocable.
Las instituciones agrarias tienen preferencia	La preferencia de las tierras es intergeneracional.
Los beneficiarios deben aceptar cualquier modificación que sobre la superficie y de terminación del área de estudio adopte el instituto para desarrollar planes y programas.	El título establecería que los planes de ordenamiento y reglamentos de uso estarán regidos por formas sui generis de salvaguarda del territorio indígena.
El Estado tiene derechos sobre el subsuelo y se le reconoce derechos a terceros.	Los pueblos y comunidades indígenas son titulares de derechos territoriales.

Fuente: Elaboración propia en base a las normas vigentes en Venezuela

³ Para una visión extendida de esta diferenciación ver la Figura 1 comparativa entre títulos agrarios y títulos de propiedad indígenas.

2. La particularidad de la región amazónica

El ámbito de estudio del presente documento es la Amazonía venezolana y las cuencas hidrográficas protectoras de los ríos Cataniapo y Sipapo respectivamente, ubicadas al sur del país, en el Estado Indígena de Amazonas. Para nadie es un secreto el frágil ecosistema que resulta tener la Amazonía en general. En efecto, algunos estudios⁴ señalan que la región es considerada como un ecosistema prístino con una alta biodiversidad. Además tiene un alto valor estratégico debido a su potencial hidrológico y mineral.

En la cuenca amazónica habitan comunidades indígenas cuya forma de vida tradicional está vinculada al mantenimiento de los recursos del bosque. A pesar de su gran riqueza, la ecorregión se encuentra amenazada por la extracción ilegal de madera y minerales, el establecimiento de proyectos de infraestructura y la expansión de la frontera agrícola, entre otros.

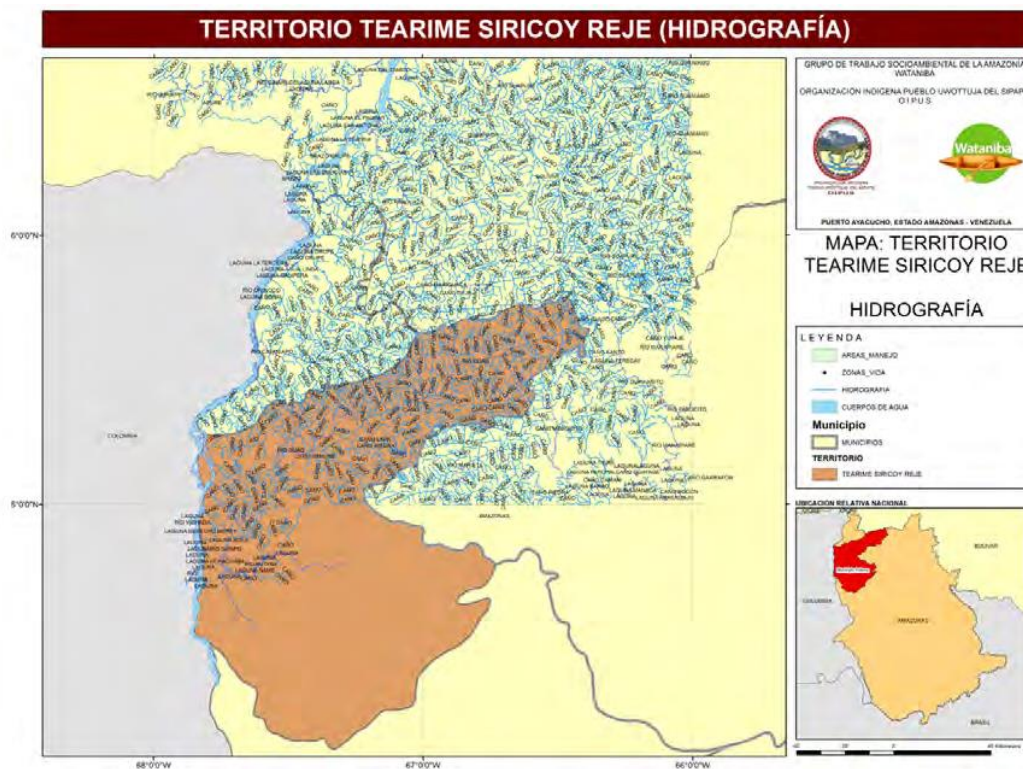
De acuerdo con la Constitución del Estado Indígena de Amazonas de Venezuela, el mismo cuenta con veintidós (22) pueblos indígenas de un total de cincuenta y uno (51) que existen en el país, según el censo oficial del año 2011. Prácticamente la mitad se encuentran esparcidos en esta región tan importante, siendo sus actividades muy limitadas por las propias características ecosistémicas.

Uno de los pueblos indígenas mayoritarios de la Amazonía venezolana es el pueblo indígena Uwottuja (Piaroa). Cuenta con dos organizaciones indígenas: una, del pueblo Uwottuja de la cuenca del Cataniapo y otra del pueblo Uwottuja de la cuenca del Sipapo.

⁴ Ver <http://cievbolivar.blogspot.com/2017/05/alerta-alejandro-lanz-director-delciev.html>. Encontrado 13 de agosto 2017.

3. El acceso a la tierra y el derecho a la demarcación y titulación de los territorios indígenas⁵

Figura 2. Territorio Uwottuja autodemarcado



Fuente: Morales, Carlos y Quispe, María Teresa (Eds.) (2014). El Territorio Uwottuja. Colombia, Wataniba-Oipus-IWGIA.

⁵ A efectos del presente documento, para los pueblos y comunidades indígenas la noción de tierra y territorio es indistinta. Estos no hacen diferenciación alguna entre uno y otro ya que la primera como espacio de sobrevivencia (conuco, chacra, etc.) forma parte de la visión y perspectiva totalizante del territorio, el cual incluye los sitios sagrados siendo estos fundamentales para el sostenimiento de la cultura. Desde el punto de vista jurídico, tanto el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) como la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas, incluyen ambas perspectivas dentro de una sola.

Hay situaciones de hecho más no de derecho donde algunas comunidades indígenas ejercen sus derechos sobre extensiones importantes de territorios ancestrales, que contempla ríos y bosques. Por ejemplo, los Uwottuja de la cuenca del Sipapo y Cataniapo en el estado Amazonas ocupan una extensión de territorio de aproximadamente 1.450.000 ha (ver Figura 2). Vale la pena señalar que el mismo no fue reconocido aún por el Estado mediante títulos de propiedad colectiva. El contenido de su demanda incluiría derechos estatutarios de acceso, uso, extracción y gestión de tenencia lo cual calificaría en la categoría de designada para los pueblos y comunidades indígenas y comunidades locales.

En el mapa (ver Figura 3) podemos observar la distribución de los pueblos indígenas del país el cual se puede cotejar con el mapa (ver Figura 5) de titulaciones hechas hasta ahora por el Estado venezolano. Según estimaciones oficiales, en el 2013 se habría titulado un total de “1.125.965,58 ha, en 21 títulos de tierras en todo el país, beneficiando a 43.195 habitantes, de 256 comunidades de seis pueblos indígenas de los estados Anzoátegui, Apure, Bolívar, Delta Amacuro, Sucre, y Monagas respectivamente, acompañado de financiamientos de proyectos socioproductivos por un monto de Bs. 40.398.520 otorgados por el Consejo Federal de Gobierno”⁶.

Según el mapa de la Figura 3, los territorios indígenas ocuparían prácticamente el 40%, aproximadamente, de la superficie territorial del país. Hay grandes extensiones de los territorios indígenas en áreas forestales reconocidos como zonas de reserva forestal en la legislación ambiental nacional, específicamente en la Ley Orgánica del Ambiente (LOA); Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (LOPOT) que legisla sobre las Áreas Bajo Régimen de Administración Especial (ABRAE), dentro de las que se encuentran las reservas forestales y la Ley Forestal de Suelos y Aguas, entre otras.

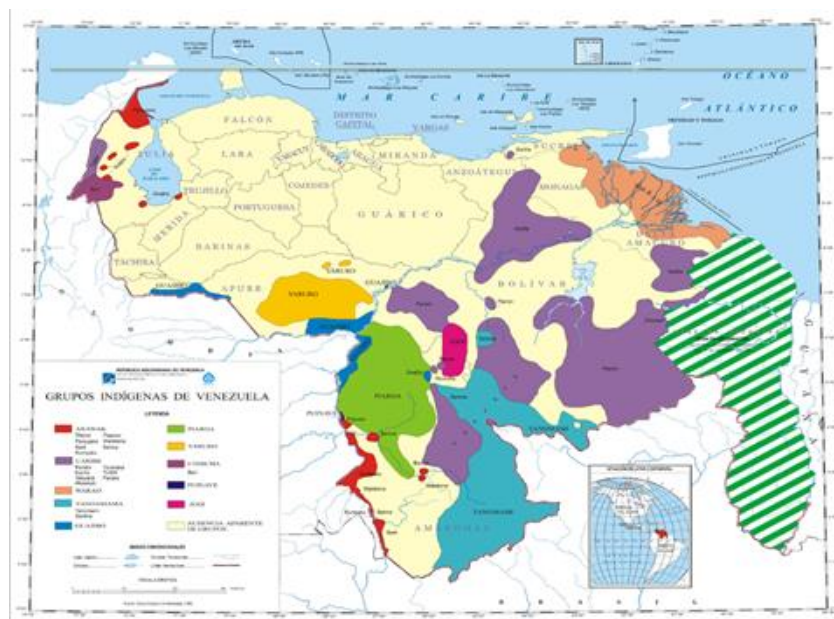
Por otra parte, cabe destacar que las reservas forestales es un subgrupo que entra en la categoría de ABRAE con fines de protección y aprovechamiento controlado. Son aproximadamente 11 millones de hectáreas a nivel nacional. Sin embargo, investigadores⁷ señalan que en 1980 los bosques cubrían, aproximadamente, 58

⁶ Ver Ministerio del Poder Popular para los Pueblos Indígenas (2013). **Logros más resaltantes 2013**. Mimeo.

⁷ Diario La Razón, domingo 12 de octubre, página A6.

Si las hacemos coincidir con las áreas bajo régimen de administración especial (ABRAE), las tierras consuetudinarias cubrirían un 40% del territorio nacional, habiendo un reconocimiento constitucional de los derechos de uso consuetudinario mediante las ABRAE. De allí el temor del Estado a reconocer los territorios indígenas y el debido acceso a sus tierras.

Figura 3. Mapa distribución de los pueblos indígenas en Venezuela

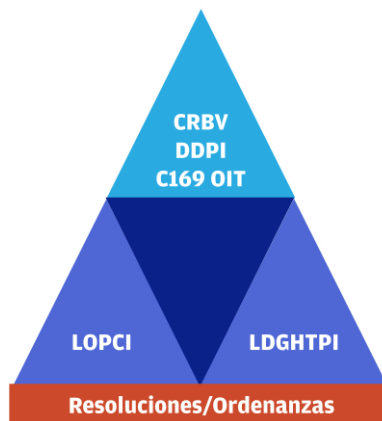


Fuente: Ministerio para el Poder Popular para el Ambiente (MIPPAM). Presentación hecha por funcionarios de la Comisión Nacional de Demarcación, adscrita al MIPPAM, en la sede de la Dirección Regional del Ambiente en el Estado Mérida, Venezuela, enero 2013.

4. Tipo de acceso a la tierra y particularidades territoriales

En Venezuela existen un conjunto de instrumentos jurídicos⁸ que reconocen derechos a los pueblos y comunidades indígenas. Aunque la noción de gestión no necesariamente sea explícita en cada uno de ellos, se desprende por hermenéutica jurídica que ella está implícita al momento en que el Estado reconoce los derechos territoriales indígenas. El marco jurídico va de lo internacional (Convenio 169 de la OIT ratificado por Venezuela y la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas del 2007, ratificados en 2001) a lo nacional. En un ámbito interno, tenemos el artículo 119 de la CRBV, la Ley de Demarcación y Garantía de Hábitats y Tierras de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Venezuela (2001) junto a la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas (LOCPI, 2005).

Figura 4. Pirámide de Kelsen para los derechos indígenas en Venezuela



Fuente: Elaboración propia en base a las normativas vigentes.

⁸ Existen otras leyes concurrentes fundamentalmente en el ámbito de los derechos ambientales que entrañan intereses territoriales para los pueblos y comunidades indígenas de Venezuela, a saber: Ley Orgánica del Ambiente (2006); Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (1983); Ley de Bosques y Gestión Forestal (2008); Ley Forestal de Suelos y Aguas (1966); Ley de Gestión de la Diversidad Biológica (2008); Ley Penal del Ambiente (2012); Ley de Zonas Especiales de Desarrollo Sustentable (2001) y Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (2001), entre otras.

Los derechos reconocidos bajo estos instrumentos jurídicos tienen una definición territorial. El punto de partida del Capítulo VIII de la CRBV (artículos del 119 al 126 respectivamente) que reconoce los derechos (en general) de los pueblos y comunidades indígenas de Venezuela, se inicia con el derecho al territorio establecido en el artículo 119. De esta tutela se desprenden el resto de derechos (consulta previa e informada; medicina tradicional; educación intercultural bilingüe; derecho propio; propiedad intelectual colectiva y economía tradicional, entre otros derechos). La Ley de Demarcación y Garantía da cuenta del necesario deslinde de los territorios indígenas en Venezuela y la LOPCI del procedimiento a seguir. No obstante, la norma no establece el número de hectáreas a demarcar pues ello responde particularmente a la acción que el Estado emprende al momento de la titulación. En consecuencia, el número de hectáreas varía. Más adelante (ver Figura 5) mostraremos qué es lo que el Estado ha logrado titular hasta ahora.

En Venezuela el proceso de titulación fue, particularmente, traumático. El Estado sigue, a *grosso modo*, en deuda con la demarcación. Los títulos entregados no contaron con el apoyo de la mayoría de las organizaciones indígenas de base.

Por otra parte, los títulos no responden al espíritu de lo que el legislador trató de plasmar en la CRBV. En la mayoría de los casos, se entregaron títulos sobre tierras y no sobre territorios, es decir, sobre conucos (chacras) en los que se han excluido, por ejemplo, los sitios y lugares sagrados. Ésta es la mayor crítica de las organizaciones indígenas a la demarcación contraponiéndole lo que muchas de ellas han denominado como autodemarcación, siendo entendida como el proceso de representación simbólica, reconocimiento y apropiación territorial llevado a cabo por los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derechos diferenciados⁹.

Según el Ministerio para el Poder Popular del Ambiente (MIPPAM) hasta el momento (año 2013)¹⁰, en Venezuela se entregaron 80 títulos los cuales fueron,

⁹ Aguilar Castro, Vladimir y Bustillos Ramírez, Linda. **Situación del Derecho al Territorio y al Autogobierno de los Pueblos Indígenas en La Región Amazónica. Caso Región Amazónica Venezolana.** Ecuador, Fundación Pachamama de Ecuador, 2012.

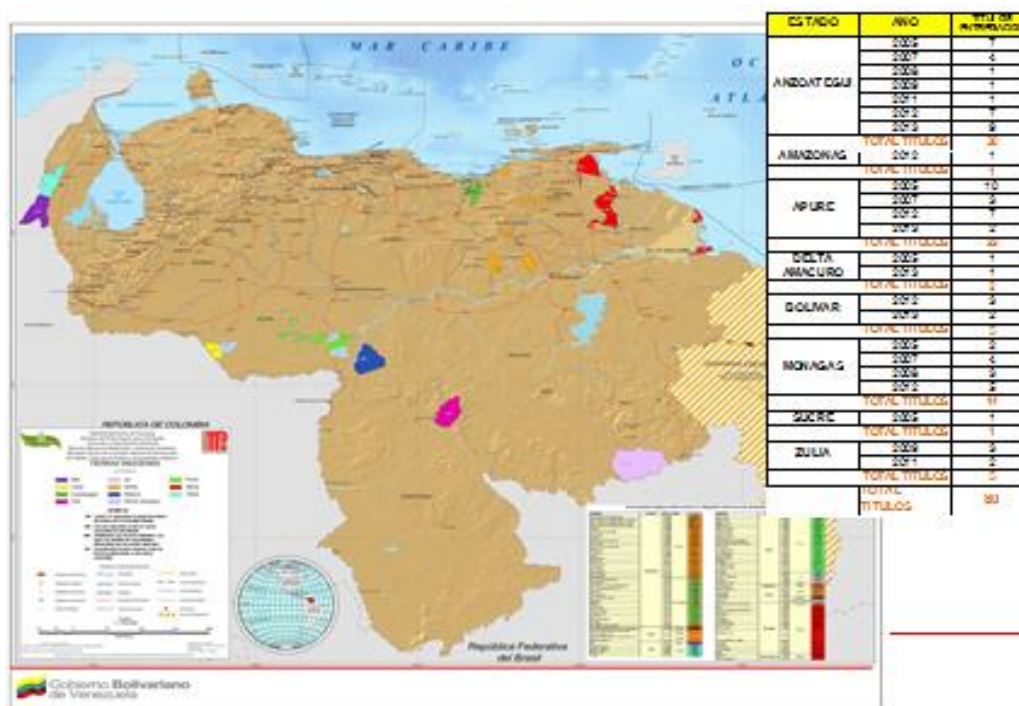
¹⁰ Las últimas titulaciones se hicieron en el año 2014. Se preveía que se entregarán algunos títulos (21 en total) en el mes de octubre del mismo año en el marco de un nuevo aniversario de la llamada Resistencia

fundamentalmente, para comunidades indígenas. Según cifras oficiales, el porcentaje de hectáreas con lo que se pretende titular en el año 2014 alcanzaba un total de 48.846,51 km², es decir, un 5,33% del territorio nacional (ver Figura 6).

A pesar de los títulos entregados a algunos pueblos amazónicos Jodi, Eñepa, Yabarana y Uwottuja entre otros, contienen fallas de origen en su contenido ya que muchos de ellos son apenas certificados y no propiamente títulos de propiedad.

La mayor parte de los pueblos amazónicos aún esperan por una titulación eficaz y verdadera que cumpla con los aspectos sustantivos, en cuanto a derecho, tal como se encuentra establecido en el artículo 119 de la CRBV.

Figura 5. Títulos otorgados por el Ministerio para el Poder Popular del Ambiente



Fuente: Ministerio para el Poder Popular para el Ambiente (MIPPAM). Presentación hecha por funcionarios de la Comisión Nacional de Demarcación, adscrita al MIPPAM, en la sede de la Dirección Regional del Ambiente en el Estado Mérida, Venezuela, enero 2013.

Indígena (12 de octubre), que alcanzarían un total de 48.846,51 km². Esta área debería añadirse a las 1.125.965,58 ha ya reconocidas. Desde entonces no hay cifras oficiales de titulación de nuevas tierras y territorios indígenas.

Figura 6. Áreas por demarcar para el año 2014 según el MIPPAM



Fuente: Ministerio para el Poder Popular para el Ambiente (MIPPAM). Presentación hecha por funcionarios de la Comisión Nacional de Demarcación, adscrita al MIPPAM, en la sede de la Dirección Regional del Ambiente en el Estado Mérida, Venezuela, enero 2013.

Los instrumentos jurídicos que reconocen los derechos de propiedad de los pueblos y comunidades indígenas son básicamente los mismos, sin embargo, existe una enorme distancia entre el derecho reconocido y el derecho ejercido, es decir, entre lo que la norma estatuye como derecho o principio normativo y lo que los títulos recogen como garantía.

Aun cuando la CRBV no se refiere a territorios indígenas sino a hábitats indígenas, es sabido que en la doctrina internacional de los derechos indígenas, la noción de hábitats y territorios fueron homologados como conceptos por el Convenio 169 de la OIT. Asimismo, en el ámbito interno, la LOPCI define de manera clara esta distinción.

En efecto, la propiedad, como figura jurídica reconocida en el derecho civil venezolano, en el artículo 545 del Código Civil vigente, señala que se trata de la

capacidad de usar, gozar y disponer de una cosa de manera exclusiva con las restricciones y obligaciones establecidas por la ley.

En virtud de lo anterior, se hace necesario distinguir esta situación jurídica del derecho de los pueblos indígenas a sus territorios, en el sentido que la CRBV reconoce la propiedad colectiva de las tierras, como una propiedad específica, con características particulares, es decir, propias.

Por otra parte, debe ser: originaria, porque el Estado reconoce que los derechos territoriales indígenas son anteriores a la formación del Estado-nación venezolano moderno y a la aprobación de las normas o actos constituyentes que las reconocen; colectiva ya que pertenece a los pueblos y comunidades indígenas como sujetos colectivos; e indivisible, puesto que el territorio indígena pertenece a todos los integrantes de cada pueblo o comunidad, dependiendo como sea la titulación¹¹, reconociéndose eso sí en un solo título.

Lo anterior se reconoce con limitaciones a libre disposición al estipularse en el segundo párrafo del artículo 119 de la CRBV que los territorios a reconocerse son inalienables, imprescriptibles, intransferibles e inembargables, limitaciones que tienen como objetivo la protección del derecho al territorio indispensable para

¹¹ Según la LOPCI (artículo 29), los títulos pueden ser por pueblos o comunidades y sobre hábitats o tierras. Hasta ahora se entregaron, fundamentalmente, por comunidades porque el Estado venezolano asume que otorgarlo por pueblos respondería más a la noción de hábitat, mientras que por comunidad se aproxima más a la idea de tierras. No debemos olvidar que el derecho internacional, a través del artículo 15 del Convenio 169 de la OIT, homologa la noción de hábitat a la de territorio. El constituyente venezolano en 1999 obvió hablar de territorios cambiando su denominación en la CRBV por la de hábitats, simplemente por una visión militarista y anquilosada de la noción de Estado-nación que se impuso al momento del debate constituyente. De allí, la cláusula de salvaguarda estipulada en el artículo 126 de la CRBV. Para una visión más extendida del asunto ver: Torre Cuadrada García-Lozano, Soledad y Aguilar Castro, Vladimir. **Políticas, Derechos y Territorios Indígenas en Venezuela**. IWGIA-ULA, 2014, 210p. Por otra parte, Según Anaya (2006), “mientras que los elementos sustantivos de la autodeterminación se predicen genéricamente de todos los sectores de la humanidad, es decir de todos los pueblos, la autodeterminación se refiere en su sentido restringido a sus aspectos reparativos. Las prescripciones y los mecanismos reparativos desarrollados por la comunidad internacional benefician necesariamente solo a aquellos grupos que han sufrido violaciones de su derecho sustantivo a la autodeterminación. Los pueblos indígenas forman parte de esta categoría reducida de beneficiarios de la autodeterminación que incluye grupos con derecho a medidas de reparación, pero el régimen de reparación que se está desarrollando en el contexto de los pueblos indígenas no fomenta la formación de nuevos estados”.

garantizar la supervivencia y el futuro de los pueblos indígenas como sujetos colectivos¹².

En este sentido, los términos establecidos a la propiedad en el ámbito del derecho civil venezolano como la posesión, la ocupación y el usufructo, deben ser diferenciados con relación a la propiedad especial y particular indígena. Esto debido a que en el caso de los pueblos y comunidades indígenas, como sujetos de derechos diferenciados, no implica una simple posesión en el sentido dado en el artículo 771 Código Civil venezolano, como tenencia de la cosa, sino una verdadera propiedad distintiva caracterizada por la ocupación originaria, ancestral y tradicional, que la hace diferente de la ocupación en el ámbito civil que se considera como la forma de adquirir la propiedad producto de la inmediatez material de la cosa, de conformidad con el artículo 797 Código Civil venezolano.

El derecho de propiedad colectivo indígena es el resultado de la ocupación original y ancestral del territorio, que constituye un derecho en sí mismo y que incluye además el uso de las tierras y hábitats¹³. Además, el territorio es la condición *sine quo non* (necesaria) para garantizar y desarrollar (según el artículo 119 de la CRBV) formas específicas de vida indígenas¹⁴. La propiedad colectiva de los hábitats y tierras indígenas en Venezuela constituye un verdadero derecho constitucional.

5. El contenido del derecho al acceso a las tierras y territorios indígenas en Venezuela

Antes de precisar el contenido de los instrumentos jurídicos que reconocen derechos básicos de acceso o de uso, que son prácticamente los mismos que hemos mencionado *ut supra*, es necesario precisar que la CRBV es un pacto social en que el Estado es su principal garante, es decir, que la tutela y los reconocimientos allí contenidos pasan por la garantía que éste concede para su materialización. En consecuencia, todos los

¹² Bello, Luis Jesús (coordinador). **El Estado ante la Sociedad Multiétnica y Pluricultural: Políticas Públicas y Derechos de los Pueblos Indígenas en Venezuela (1999-2010)**. IWGIA, 2011, 372p.

¹³ Op.cit.

¹⁴ Ver Torrecuadrada García-Lozano, Soledad y Aguilar Castro, Vladimir. **Políticas, Derechos y Territorios Indígenas en Venezuela**. IWGIA-ULA, 2014, 210p.

derechos reconocidos en la Constitución bajo el principio del Estado social, democrático, de justicia y de derecho, cuentan con la venia del Estado para su implementación. Claro que si los sujetos de derechos pueden apropiarse del derecho reconocido y mediante acciones propias insistir en el ejercicio de éstos. De alguna manera, ello constituye una ruptura con la perspectiva limitativa de que el único que tiene “derecho a reconocer derechos” es el Estado.

Dicho lo anterior, veamos qué establece el marco jurídico nacional. Como ya lo hemos mencionado, la CRBV en su artículo 119¹⁵ señala que el Estado reconocerá la existencia de los pueblos y comunidades indígenas del país a través de sus formas de organización social, política y económica en sus territorios ancestrales o tradicionales, mediante sus usos y costumbres para garantizar y desarrollar sus formas de vida. En última instancia es el derecho a la vida de los pueblos y comunidades indígenas del país el objeto de protección.

Si bien la titulación de los territorios indígenas hasta ahora, acordada por el Estado venezolano, no garantiza el espíritu de lo que reconoce la norma constitucional, por vía de interpretación jurídica se sobrentiende que incluye un derecho de acceso o de uso de los recursos, aunque de conformidad con el artículo 12 de la CRBV el Estado es el soberano de los recursos que se encuentran en el territorio nacional¹⁶. A pesar de lo anterior, el derecho a la consulta previa e informada es un derecho reconocido a los pueblos y comunidades indígenas del país en el artículo 120 de la CRBV. Estos dos aspectos generaron en los últimos años tensiones entre el Estado y los pueblos y comunidades indígenas del país.

La LOPCI reconoce en su artículo 5 que “los pueblos y comunidades indígenas tienen el derecho de participar en la administración, conservación y utilización del ambiente y de los recursos naturales existentes en su hábitat y tierras”. Este artículo se complementa con el 28 de la misma norma, que señala que “los pueblos y comunidades

¹⁵ Este artículo de la Constitución es consustancial con el artículo 20 de la LOPCI el cual señala que “el Estado reconoce y garantiza a los pueblos y comunidades indígenas, su hábitat y derechos originarios sobre las tierras que ancestral y tradicionalmente ocupan, así como la propiedad colectiva de las mismas, las cuales son necesarias para desarrollar y garantizar sus formas de vida. Las tierras de los pueblos y comunidades indígenas son inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransferibles”.

¹⁶ Existen tensiones y conflictos entre el Estado propietario de los recursos existentes en el subsuelo del territorio nacional y el carácter preexistente y originario de los derechos indígenas al Estado-nación.

indígenas tienen derecho al uso, goce, aprovechamiento y a participar en la administración de su hábitat y tierras, a los fines de mantener sus formas de vida, promover sus prácticas económicas y definir su participación en la economía nacional sin más limitaciones que las establecidas en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y demás leyes que rigen la materia”.

Se entiende que al dar cuenta la LOPCI de las “limitaciones establecidas en la Constitución y demás leyes...”, corresponde al Estado en última instancia determinar los términos de dicho reconocimiento, siempre en el entendido que existen confrontaciones históricas entre éste y los pueblos y comunidades indígenas por ejercer y materializar sus derechos, que en definitiva es la tensión permanente entre la libre determinación de los pueblos indígenas y la injerencia de los Estados en sus asuntos internos.

Por otra parte, el artículo 53 de la LOPCI establece que “los pueblos y comunidades indígenas tienen el derecho al uso y aprovechamiento sustentable y a la administración, conservación, preservación del ambiente y de la biodiversidad. Las aguas, la flora, la fauna y todos los recursos naturales que se encuentran en su hábitat y tierras, podrán ser aprovechados por los pueblos y comunidades indígenas para su desarrollo y actividades tradicionales”.

Las normas mencionadas son las que sustancialmente establecen beneficios en cuanto al acceso o uso por parte de los pueblos y comunidades indígenas de Venezuela de los recursos que se encuentran en sus territorios.

Existen otras leyes que básicamente hablan de la consulta a las comunidades indígenas para el manejo de bosques nativos (artículo 67 de la Ley de Bosques y Gestión Forestal); de los conocimientos tradicionales asociados a la diversidad biológica (artículo 101 Ley de Gestión de la Diversidad Biológica); de la participación de los pueblos indígenas y comunidades locales en la formulación, aplicación, evaluación y control de los planes y programas de desarrollo nacional, regional y local, susceptibles de afectarles directamente en sus vidas, creencias, valores, instituciones y bienestar espiritual y en el uso de las tierras y hábitats que ancestralmente ocupan y utilizan colectivamente (artículo 41 Ley Orgánica del Ambiente).

No obstante de lo antes expuesto, si a los requisitos anteriores agregamos que la norma no es suficientemente robusta y las condiciones políticas son fuertes por ser

Venezuela un país extractivista, entonces podríamos aceptar que es propiedad de los pueblos indígenas y comunidades locales, en los términos antes descritos.

6. Proyectos de ley y procesos de reforma en curso en Venezuela que afectan el reconocimiento de los derechos y territoriales

El día 20 de marzo de 2014, el presidente Nicolás Maduro Moros, aprobó el Decreto n° 841¹⁷ mediante el cual crea la Comisión Presidencial para la Protección, el Desarrollo y Promoción Integral de la Actividad Minera Lícita, en la región Guayana que tiene como objetivo elaborar y ejecutar un plan de acción para abordar de forma integral la problemática suscitada por la práctica de la minería ilegal en la región, en sintonía con los objetivos del segundo plan socialista de la nación 2013-2019 y la planificación centralizada (art. 1)¹⁸.

Según este Decreto, la Comisión será presidida por el Ministro o Ministra de Estado para la Región de Desarrollo Integral Guayana (art. 2), e integrada por los gobernadores de los estados Bolívar y Amazonas, el Jefe de la Región de Defensa Integral Guayana, los alcaldes que sean convocados, y Comisionados de los Ministerios de Relaciones Interiores y Justicia, Ambiente, Pueblos Indígenas, Comunas, Cultura, Salud, Turismo, Petróleo y Minería; y Petróleos de Venezuela (PDVSA).

Asimismo, la Comisión Presidencial para la Protección, el Desarrollo y Promoción Integral de la Actividad Minera Lícita, en la región Guayana, tiene las siguientes funciones (art. 4):

1) elaborar, definir y coordinar la implementación de un plan para la protección y desarrollo integral de la región Guayana que regirá el abordaje de las situaciones que afectan la relación entre el hombre y la naturaleza. Dicho plan puede comprender aspectos estratégicos del ejercicio lícito de la actividad minera y la erradicación de la minería ilegal, tales como la regulación del abastecimiento de combustible, la

¹⁷ Publicado en Gaceta Oficial n° 40.376 de fecha 20 de marzo de 2014.

¹⁸ Cabe recordar que este Plan de la Patria fue la propuesta de campaña electoral del ex - Presidente de Venezuela Hugo Chávez Frías, para su período de gobierno 2013-2019. Posteriormente, en mayo del 2014 el Plan sería aprobado como ley de la República por parte de la Asamblea Nacional.

promoción de actividades socioproductivas, la promoción de la minería artesanal, coordinación con la fuerza armada nacional, el control de enfermedades, el abordaje de la pequeña minería, y el intercambio de bienes y servicios;

- 2) crear un registro de sujetos que ejercen la actividad minera;
- 3) proponer la creación y las normas de regulación de centros de compra de oro para el Banco Central de Venezuela;
- 4) promover la creación y administración de establecimientos para la venta de suministros y equipamiento para la minería;
- 5) propiciar la utilización de métodos ecológicos para el ejercicio de la minería;
- 6) proponer la reforma del ordenamiento jurídico que regula la actividad minera;
- 7) coordinar con el poder popular y los órganos competentes, los requerimientos de infraestructura, alimentación, seguridad, servicios y otros;
- 8) establecer subcomisiones, incorporar otros órganos de la administración pública, desarrollar proyectos socio-productivos, informar a la Presidencia de la República, elaborar reglamento interno de funcionamiento y las demás que le sean asignadas.

Para los pueblos y comunidades indígenas de Amazonas, aglutinados en la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de Amazonas (COIAM)¹⁹, la normativa busca implementar el llamado “Arco Minero del Orinoco”, desarrollando y promoviendo la actividad minera en la región Guayana (región amazónica) y la extracción de recursos naturales como propuesta de desarrollo nacional y regional, tal como lo establece el denominado “segundo plan socialista de la nación 2013-2019” y las normas aprobadas en diferentes instrumentos legales.

Al respecto, en consonancia con el tercer objetivo, relativo a convertir a Venezuela en una potencia económica, el plan se propone el desarrollo económico utilizando los recursos minerales (3.1.16), aumentando las reservas de minerales a nivel nacional, ubicando los nuevos yacimientos minerales en el escudo de Guayana con la

¹⁹ Ver comunicado de prensa COIAM en:
<http://forajidosdelanetwar.blogspot.com/search/label/Venezuela#!/2014/06/segundo-comunicado-de-la-coiam-sobre-la.html>

prospección geológica y la utilización de nuevas tecnologías de bajo impacto ambiental (3.1.16.2), duplicando las reservas minerales de oro y diamante con la certificación de los yacimientos ubicados en el escudo de Guayana, estableciendo de forma expresa el objetivo de promover y acelerar el desarrollo del Arco Minero del Orinoco (3.5.5), y creando un marco legal que garantice el control soberano y hegemónico del Estado en el desarrollo de la cadena productiva del sector minero y sus actividades conexas (3.3.5.1).

Esta nueva propuesta es planteada en el marco del desarrollo ambientalmente sostenible, la preservación de la vida del planeta y la salvación de la especie humana, propiciando la utilización de métodos ecológicos y ambientalmente amigables para el ejercicio de la minería (art. 4 ord. 5 Decreto n° 841), así como la relación armónica entre el hombre y la naturaleza (art. 7 Decreto n° 841). Sin embargo, es bueno destacar que la mayoría de las experiencias de extracción minera en el mundo han demostrado ser ineficaces en el cumplimiento de salvaguardas ambientales, y en su mayoría han producido destrucción de bosques y contaminación generalizada.

Tal como lo expresa Eduardo Gudynas, del Centro Latino Americano de Ecología Social (CLAES): “Mientras que las grandes corporaciones insisten en contar con tecnologías de punta, servir al crecimiento económico y brindar empleo, la minería a pequeña escala, informal o ilegal, está bajo la sombra de la contaminación, la violencia y la pobreza. En realidad, las dos prácticas son igualmente terribles. En la gran minería del oro se generan toda clase de impactos territoriales y ambientales, y las repetidas promesas de excelencia en tecnología y gestión se han derrumbado... no puede olvidarse que cualquiera de las dos siguen siendo lo mismo: extractivismo minero. Ambas tienen efectos negativos en las dimensiones sociales, ambientales y económicas. Y las dos están amarradas a los mercados globales, e incluso una se inserta en la otra, para poder exportar oro hacia la globalización. No puede tampoco olvidarse las responsabilidades gubernamentales en promover condiciones políticas y económicas que reproducen una y otra vez los extractivismos. Han dado todo tipo de cobertura a las grandes empresas, en sus inversiones, en concederles territorios, en asegurar sus exportaciones, en otorgarles subsidios (la mayor parte de ellos

encubiertos o indirectos), y han llegado incluso a defenderlas con policías o militares”²⁰.

De nuevo, y tal como lo advierte la COIAM²¹, “creemos que la propuesta de promover la minería del oro en la región Guayana, representa una evidente contradicción entre la intención de salvar el planeta y la especie humana, tal como señala el plan de la patria 2013-2019, y la de promover el desarrollo de la minería lícita en la región amazónica, como supuesta alternativa a la minería ilegal destructiva (art. 1 Decreto n° 841).

En definitiva, la principal preocupación de la COIAM²² ha sido “que este nuevo instrumento legal haya sido aprobado sin la consulta previa e informada a los pueblos indígenas afectados a que hace referencia el artículo 120 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, las disposiciones de la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas (LOPCI), y la Ley Aprobatoria del Convenio n° 169 de la Organización Internacional del Trabajo; y sin que el Estado venezolano haya realizado la demarcación efectiva de los hábitats y tierras indígenas reconocida como derecho para éstos pueblos y como obligación para el estado venezolano en el artículo 119 de la constitución, la cual se encuentra pendiente de ejecución en más de un 90 % en los estados Amazonas y Bolívar, a casi 17 años de aprobado el texto constitucional.”

Aunque el Arco Minero del Orinoco (AMO) todavía no cubre la región amazónica los efectos devastadores del mismo impactarán territorios indígenas. En efecto, la legalización de la actividad minera fue la concreción de actividades ilícitas mineras y de contrabando. La lógica depredadora y extractivista que acompaña la minería tuvo como punto de arranque la minería ilegal.

Si en la Amazonía venezolana ya se desarrolla la actividad minera de manera ilegal nada hace dudar que el AMO alcance a la geografía amazónica, pues es parte de la forma como funciona el mecanismo de extracción de recursos.

²⁰ Ver Alai Amlatina, 10/05/2014.

²¹ Ver COIAM op.cit.

²² Ver COIAM ibid.

Todo ello constituye una amenaza a los territorios indígenas de por sí ya fragmentados y completamente vulnerados, lo cual hace mas difícil y complejo ya no solo el reconocimiento de los hábitats indígenas sino (y sobre todo) su titulación.

A modo de conclusión²³

Intentar un diagnóstico sobre el estado de los derechos indígenas en Venezuela en el marco del acceso a la tierra y sus territorios, nos pone enseguida frente a la búsqueda del argumento jurídico necesario para destrabar los derechos de los pueblos indígenas a escala mundial y su implementación/aplicación en el ámbito doméstico.

Es importante, entonces, determinar si lo reconocido hasta ahora en Venezuela como derecho tuvo la realización en lo político (en políticas públicas queremos decir) pero sobre todo en lo jurídico, toda vez que el ámbito del derecho reconocido también es el de su exigibilidad y protección, pero fundamentalmente, el de su materialización real y concreta en la cotidianidad de un sujeto de derecho (indígena) que históricamente también fue excluido en nuestro país.

Si esa dependencia estuvo en un primer momento articulada a una voluntad política dispuesta a la consagración de los derechos indígenas en la nueva Constitución, la misma se difumina al momento en que diecisiete (17) años después. Ninguno de los tres derechos (territorio, incluyendo el acceso a la tierra; libre determinación; consulta libre, previa, informada y de buena fe incluyendo el consentimiento) esbozados como fundamentales para reconocer un mínimo de estándares jurídicos en materia indígena en un país (en este caso Venezuela) se logran concretar, entre otras cosas por una enorme ausencia de institucionalidad que haga posible que la norma transite hacia el derecho y que, éste, a su vez se adecúe a la realidad del sujeto indígena que lo demanda.

En consecuencia, si en Venezuela transcurrieron años de reconocimiento es porque a partir de ahora se impone más tiempo para garantizar su ejercicio. Pero para que esto sea posible se requiere de condiciones necesarias para su *mise en oeuvre* (implementación). Lo institucional es una de ellas, pero haría falta por ejemplo, políticas públicas indígenas “desde abajo” como mecanismo de apropiación del

²³ Estas conclusiones forman parte de un trabajo inédito por publicarse sobre los **Derechos de los pueblos indígenas en Venezuela en tiempos de constituyente: balances, amenazas y perspectivas** (por aparecer).

derecho por parte del sujeto así como la desideologización de lo indígena que constituirían entre otros, los requerimientos para que la cuestión indígena pueda ser trascendida como mera consagración constitucional.

Otro aspecto importante de resaltar es no haber logrado descifrar el carácter y espíritu de lo acordado por el legislador constituyente de 1999 en el Capítulo VIII de la CRBV. En efecto, aún no se entendió que para hacer efectivos el resto de derechos reconocidos en los artículos subsiguientes al 119, es imprescindible la concreción previa de este, es decir, es necesario que la demarcación de las tierras sea la condición *sine quo non* para garantizar “las formas específicas de vida” de estos pueblos. Y ello no es cualquier cosa. Para que esto sea posible el Estado venezolano tiene la obligación, el mandato constitucional, de demarcar con la participación de los pueblos indígenas sus hábitats y tierras.

Hasta ahora eso no ocurrió. Lo que hubo son amagues de deslindar tierras pero a la vieja usanza agraria como si se tratara de campesinos. Tan es así que prácticamente los mecanismos institucionales dispuestos para tal fin fueron desmantelados y nada pueden mostrar como resultados, todo ello producto de un mandato que tienen por Constitución y por ley.

En algunos casos, la infausta “demarcación” hecha trajo consigo pérdidas de vida de líderes indígenas ya que las mismas fueron realizadas e impuestas desde el poder central. Ninguno fue resultado de la autodemarcación. La mayoría de las bienechurías no se pagaron a los terceros, y las que se hicieron de manera parcial generaron problemas en las propias comunidades.

Por otra parte, en la Amazonía el Estado reconoció el territorio titulado pero ha obligado a los indígenas a tener que entenderse de manera directa con los terceros.

Lo anterior generó enfrentamientos entre indígenas y terceros pues el Estado no ha saneado de manera clara y eficaz los territorios. Muchos actores como los militares; grupos irregulares que ejercen el control del contrabando en la frontera y de otras actividades ilícitas; y mineros ilegales entre otros, se oponen de hecho y de derecho al acceso a la tierra en la Amazonía venezolana.

Hoy en día los derechos indígenas corren el riesgo de involucionar a derechos campesinos o de minorías. En consecuencia, el Estado venezolano sigue en mora con

los pueblos y comunidades indígenas del país, muy a pesar de lo que pretende hacer ver la nueva burocracia indígena, ésta que constituye otra de las variables que caracterizan al sistema político venezolano que emergió luego de 1999.

Una nueva Asamblea Nacional Constituyente (ANC) fue convocada en julio de 2017 e instalada en el mes de agosto del mismo año en el marco de este cúmulo de derechos pendientes. ¿Qué le deparan a los derechos indígenas en el marco del trabajo de esta nueva constituyente? ¿Cómo “nuevos” derechos pretenden sustituir derechos inconclusos?

Éste y otros retos son los que se la plantean a los pueblos y comunidades indígenas del país en esta hora aciaga de la República.

Bibliografía

Libros y Documentos

- AGUILAR Castro, Vladimir y BUSTILLOS Ramírez, Linda. **Situación del Derecho al Territorio y al Autogobierno de los Pueblos Indígenas en La Región Amazónica. Caso Región Amazónica Venezolana.** Ecuador, Fundación Pachamama de Ecuador, 2012.
- ANAYA (2006),
- BELLO, Luis Jesús (coordinador). **El Estado ante la Sociedad Multiétnica y Pluricultural: Políticas Públicas y Derechos de los Pueblos Indígenas en Venezuela (1999-2010).** IWGIA, 2011.
- Diario La Razón, domingo 12 de octubre, página A6.
- Ministerio del Poder Popular para los Pueblos Indígenas (2013). **Logros más resaltantes 2013.** Mimeo.
- Ministerio para el Poder Popular para el Ambiente (MIPPAM). **Presentación hecha por funcionarios de la Comisión Nacional de Demarcación, adscrita**

al MIPPAM, en la sede de la Dirección Regional del Ambiente en el Estado Mérida, Venezuela, enero 2013.

- MORALES, Carlos y Quispe, María Teresa (Eds.). **El Territorio Uwottuja.** Colombia, Wataniba-Oipus-IWGIA, 2014.
- Plan de la Patria. Propuesta de campaña electoral del ex - Presidente de Venezuela Hugo Chávez Frías, 2012.
- TORRECUADRADA García-Lozano, Soledad y AGUILAR Castro, Vladimir. **Políticas, Derechos y Territorios Indígenas en Venezuela.** IWGIA-ULA, 2014, 210p.

Fuentes internet

Alai AmLatina, 10/05/2014.

COIAM en:

<http://forajidosdelanetwar.blogspot.com/search/label/Venezuela#!/2014/06/segundo-comunicado-de-la-coiam-sobre-la.html>

<http://cievbolivar.blogspot.com/2017/05/alerta-alejandro-lanz-director-delciev.html>.

Encontrado 13 de agosto 2017.

Leyes

Ley Forestal de Suelos y Aguas (1966)

Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (1983)

Ley de Zonas Especiales de Desarrollo Sustentable (2001)

Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (2001)

Ley de Demarcación y Garantía de Hábitats y Tierras de Pueblos y Comunidades Indígenas (2001)

Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas (2005)

Ley Orgánica del Ambiente (2006)

Ley de Bosques y Gestión Forestal (2008)

Ley de Gestión de la Diversidad Biológica (2008)

Ley Penal del Ambiente (2012)

Gaceta Oficial N° 40.376 de fecha 20 de marzo de 2014.

ANEXOS

Marco muestral²⁴

Venezuela		Titulada (administrada) por el gobierno	Administrada sin titulación por parte del gobierno para los pueblos indígenas	Bajo propiedad de los pueblos indígenas (tituladas por el gobierno)	Comentarios/ observaciones adicionales
Régimen de tenencia	<i>Reconocimiento constitucional de los derechos de uso consuetudinario</i>	1.125.965,58 Ha.		1.125.965,58 Ha.	Ministerio del Poder Popular para los Pueblos Indígenas (2013) Logros más resaltantes del 2013.
	<i>Administrada por los pueblos indígenas (caso Pueblo Indígena Uwottuja Cuenca del Sipapo, Amazonas)</i>		1.450.000 Ha		Morales, Carlos y Quispe, María Teresa (Eds.) (2014). El Territorio Uwottuja. Colombia, Oipus- Wataniba-Iwgia.
	<i>Cogestionada por los pueblos indígenas</i>	No se ha implementado			Nota: Es necesario tener claro que a pesar de existir titulaciones hechas por el Estado venezolano, ninguna de ellas son cónsonas con el

²⁴ El gobierno venezolano hizo desaparecer el primer Ministerio del Ambiente. En el 2014, el Presidente ordenó su fusión con el Ministerio de Hábitat, Vivienda y Ecosocialismo para finalmente crear un Ministerio de Ecosocialismo y Aguas (2016). A pesar de lo anterior, hemos dejado la figura del Ministerio del Ambiente intocable pues no existe una idea clara de cómo el Ejecutivo pretende implementar las políticas y normas ambientales en el país, luego de su desaparición. Tendrían que hacer una enorme reforma legislativa renunciando a acuerdos internacionales en materia ambiental y derogando leyes de carácter constitucional, nacional y local, de principios del siglo pasado, y dejando sin efecto derechos contenidos en la propia constitución de 1999, algo además de inconstitucional, sencillamente imposible.

					espíritu de la CRBV ni con las expectativas de las organizaciones indígenas de base, por lo que han sido definidas como “administradas por el gobierno”, en virtud de que han ido acompañadas de proyectos socio-productivos ajenos a las tradiciones indígenas.
	<i>Bajo gestión y propiedad de los pueblos indígenas</i>		1.125.965,58 Ha.		Debe quedar claro que en el país, la norma no es suficientemente robusta y las condiciones políticas fuertes por ser Venezuela un país extractivista.
	Superficie total	1.125.965,58 Ha	2.575.965,5 Ha.	1.125.965,58 Ha.	