

Pueblos indígenas y cambios constitucionales: el caso de Venezuela

Alexánder Mansutti Rodríguez¹

Antropólogo

Centro de Investigaciones Antropológicas

Universidad Nacional Experimental de Guayana (UNEG)

Resumen

Atendiendo a una tendencia universal, en Venezuela se están dando acelerados cambios en el piso legal que regula las relaciones entre las diferentes culturas que en este país coexisten. En este ensayo se describen algunas condiciones sociológicas del proceso y se compara lo dispuesto en la Constitución de 1961 con lo que aparece en la nueva Constitución Bolivariana. Se concluye con que lo dispuesto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela representa la implementación, en el ámbito legal, de un paradigma nuevo basado en la coexistencia de culturas.

Palabras claves: Indígenas, constituciones venezolanas, cambios

Abstract

Following a universal tendency, there are rapid changes that are occurring in Venezuela that concern the legal support that regulate the relations between the different cultures that coexist in this country. This paper describes some of the sociological conditions of the process and compares the dispositions that appear in the Constitution of 1961 with the new Bolivarian Constitution. The author concludes that the dispositions of the new Constitution give a legal support, for a new model based on the coexistence of different cultures.

Key words: constitution, changes, cultures, Venezuela.

Introducción

La revisión de las constituciones redactadas en América Latina durante los últimos decenios indica que se ha desencadenado en esta región un proceso de reconocimiento legal de los derechos de los pueblos indígenas (Venezuela 1999a). Siendo una situación común a varios países, el reconocimiento adquiere características particulares acordes con las condiciones nacionales. Durante el presente artículo veremos cuales han sido las circunstancias que dieron al proceso venezolano su peculiaridad y, al mismo tiempo, haremos un balance que nos permitirá evaluar cuan progresista es la nueva Constitución en relación con la precedente de 1961.

Contexto sociológico de los cambios

En la década de los noventas se hace apabullante la globalización y en ella, la hegemonía de los mercados mundiales. Se consolidan nuevas formas de organización política que rebasan los antiguos estados nacionales, se gesta una maraña de leyes y convenios de alcance universal que se sobreponen y subordinan las legislaciones nacionales, los organismos multinacionales y multilaterales amplían sus ámbitos de acción e influencia, el principio de no intervención va siendo sustituido por el de intervención humanitaria, la información llega en vivo y directo a los más apartados rincones y los Estados se hacen cada vez más susceptibles a las presiones internacionales. El paulatino dominio de intereses supranacionales impone sin ambages la decadencia de los Estados Nacionales, esas magníficas maquinarias opresivas que en apenas unos siglos de dominio habían promovido procesos de estandarización cultural tendentes a crear identidades nacionales únicas que les sirvieran de sustrato espiritual. En algunos países, como Francia, la homogeneización cultural fue tarea cumplida; en otros, como España, permanecerá como materia pendiente.

En los estados latinoamericanos, el poco tiempo de su constitución como tales y su propia inoperancia atentaron contra la posibilidad de lograr la muy difícil tarea de imponer matrices culturales homogéneas. En algunos países, la diversidad cultural se impuso temprano, como en el Perú, frente a los intentos estandarizadores de los modernizadores; en otros, fue necesario esperar más; pero en toda Latinoamérica se acabó el tiempo para que los estados nacionales impusieran a todos sus pobladores el ideal de homogeneización racial y cultural de sus élites.

¿Cuánto durará la decadencia de estas máquinas de control y construcción social antes de que los nuevos aparatos políticos de la globalización se consoliden y traten de imponer su propia imagen homogeneizadora? No lo sabemos, pero podemos suponer que, una vez consolidados los bloques políticos que resultarán de la reorganización impuesta por la globalización del mundo, los estados plurinacionales que emerjan de estos bloques se plantearán la estructuración de nuevos modelos ideológicos y societarios que impongan arquetipos estandarizadores ... el europeo ... el norteamericano ... el andino². Ello es posible, pero también lo es que estos macroestados se funden sobre el respeto a la diferencia cultural dentro de los límites que les favorezcan. En realidad es muy difícil ver un futuro tan lleno de incertidumbre. Lo que si podemos constatar es que, por el momento, el debilitamiento de los Estados Nacionales ha abierto una gran rendija que ha oxigenado la lucha de las minorías culturales por ser diferentes.

Hasta 1997, la consumación de los cambios que pudieron favorecer la posición jurídica y sociológica de los pueblos indígenas venezolanos confrontaba la dificultad de tener que enfrentar la oposición de las élites políticas y militares que habían hecho suyo el discurso de la balcanización y de la deseable homogeneidad cultural del pueblo venezolano y que por tanto se oponían a todo reconocimiento de derechos que promoviera el fortalecimiento de la diferencia cultural, característica de los pueblos indígenas (Mansutti Rodríguez 1997). Para los promotores de esta posición, no existían pueblos indígenas sino ciudadanos indígenas que, por mandato constitucional, formaban parte del pueblo venezolano con el que estaban condenados a mestizarse (Sevilla 1997:109).

Las luchas de los indígenas eran, entonces, llevadas adelante en condiciones jurídicas ampliamente desventajosas. Para normar las relaciones entre la sociedad mayoritaria y los pueblos indígenas sólo se contaba con un ambiguo Régimen de Excepción³ establecido en el Artículo 77 de la Constitución de la República de Venezuela de 1961 (CRV-61), nunca normado en ley alguna que estableciera sus límites, con algunas disposiciones en la Ley de Reforma Agraria, la Ley Orgánica de Educación y la Ley de Turismo, entre otras, con algunos convenios internacionales aprobados por el parlamento venezolano y de difícil aplicación como el Pacto Internacional sobre los Derechos Políticos y Civiles, el Convenio 107 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativo a la Protección e Integración de las Poblaciones Indígenas y de otras Poblaciones Tribales o Semitribales en los Países Independientes, el Convenio para la

Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural y el Convenio sobre Diversidad Biológica. A esta parquedad legal había que agregarle la incapacidad de los jueces y su susceptibilidad frente a las presiones de sectores con poder.

La debilidad jurídica venía acompañada de la debilidad organizacional de los movimientos indígenas. Siendo cierto que la Venezuela de 1997 tenía la más atrasada legislación indigenista de América del Sur, también era cierto que la lucha de los pueblos indígenas no adquiriría la gravedad que ella podía tener en países como Ecuador, Colombia y Brasil donde la expansión de las fronteras económicas capitalistas en las regiones de tierras bajas ocupadas por indígenas era muy intensa y conflictiva. A ello debe agregarse que las condiciones económicas del Estado, aún cuando sometido a una severa y degradante crisis económica desde 1980, permitía drenar recursos hacia las comunidades indígenas con los que se mantenía el acceso a algunos servicios elementales como los de salud y educación intercultural bilingüe. La necesidad de estar bien organizado no se sentía como una urgencia y el liderazgo indígena podía darse el lujo de desgastarse en conflictos internos. Un indicador de este hecho es el estado de inopia en que se encontraba el Consejo Nacional Indio de Venezuela (CONIVE) a principios de 1997 luego de varios años de desgaste.

Frente a la debilidad de las organizaciones indígenas emergen, paradójicamente, líderes indígenas de extraordinaria calidad. Uno de ellos, Guillermo Guevara, contribuirá decisivamente a la consolidación de la Organización Regional de los Pueblos Indígenas de Amazonas (ORPIA), la primera federación exitosa de organizaciones étnicas en un estado venezolano; Yecuana René organizará en el estado Bolívar una organización biétnica ye'kwana-Sanema en el río Caura (Kuyujani); Tito Poyo y José Poyo se harán cargo de rescatar y promover el alicaído Consejo Nacional Indio de Venezuela, la única organización nacional existente. Aprovechando las oportunidades ofrecidas por la descentralización política del Estado venezolano surgen nuevos liderazgos como los de Italo Pizarro en el estado Bolívar, Bernabé Arana y Jaime Turón en Amazonas. Otros, como Noelí Pocaterra y José Luís González, se verán prontamente involucrados en tareas internacionales, ella como VicePresidenta del Consejo Mundial de Pueblos Indígenas (CMPI), él como Presidente de la Alianza por el Clima y VicePresidente del Consejo de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA). Finalmente, tenemos un caso excepcional: el de Liborio Guarulla, un Baniva de Amazonas que logra erigirse en el líder de un partido occidental, el PPT, y desde allí

confrontar al liderazgo criollo como dirigente, no solo de los indígenas, sino de todos los actores sociales, incluidos los criollos mismos. Tenemos entonces organizaciones débiles y líderes de gran perfil, una paradoja útil cuando llegue el momento de la Asamblea Nacional Constituyente.

La debilidad de las organizaciones indígenas, la profundización de la crisis socio-económica y política venezolana, la expansión de las fronteras económicas en Brasil y Colombia hacia los hábitat de los indígenas venezolanos y su interconexión con intereses públicos y privados venezolanos, la materialización de estrategias geopolíticas orientadas a densificar las relaciones brasilero-venezolanas, entre otras condiciones, serán caldo de cultivo para que se gesten e implementen macroprogramas de desarrollo en territorios habitados por indígenas. Para 1997, el Estado venezolano estaba empeñado en promover el desarrollo de la minería en la Sierra de Perijá y en los ríos Cuyuní, Caroní y Cuchivero, la extracción maderera en la Reserva Forestal de Imataca, la materialización del plan de desarrollo hidroeléctrico en Guayana y la promoción del turismo ecológico y de aventura en todo el país. Todo ello implicaba ordenamientos arbitrarios como el de la Ley de División Político-Territorial del Estado Amazonas y el Decreto 1850 para la Reserva Forestal de Imataca o macroproyectos como el Trasvase del Caura al Paragua, la Interconexión Eléctrica Venezuela-Brasil, la apertura minera y forestal, la explotación carbonífera y el proyecto privado Turisur. Simultáneamente, exigía el desconocimiento sistemático de los derechos indígenas a nivel nacional e internacional como puede evidenciarse en la reiterada posición venezolana en las discusiones internacionales sobre el tema y que Sevilla (1997:106-110) refleja suficientemente a propósito de la posición de la Cancillería sobre la Propuesta de Declaración Interamericana de los Derechos Indígenas. Cada día la arbitrariedad del Estado contra los pueblos indígenas, cuya permanencia era percibida por sus élites como testigo de su propia incompetencia civilizatoria y como peligro cierto contra la integridad cultural y territorial de la nación, se hacía más agresiva y osada. En frente, las organizaciones indígenas tomaban la calle y los tribunales del país para oponerse al gobierno venezolano, apoyadas en sus propias fuerzas y en una red de ONG's nacionales e internacionales.

El hecho es que, influenciados por las doctrinas que se iban imponiendo a nivel mundial en torno a los derechos de las minorías culturales, sensibilizados por el efectivo lobby internacional y nacional que apoya a los indígenas, y enfrentados a una

opinión pública paternalista y sensible a los argumentos ecológicos y étnicos, la Corte Suprema de Justicia va sentando jurisprudencia favorable a la parte indígena en casos resonantes como la demanda de la Comunidad Kari'ña de Jesús, María y José contra el Concejo Municipal de Aguasay, la demanda de nulidad de la Ley de División Político-Territorial del Estado Amazonas y la solicitud de nulidad del Decreto 1850 sobre la Reserva Forestal de Imataca. Previamente, la Fiscalía General de la República había creado, en 1990, una Fiscalía Nacional en Materia Indigenista. Quiere decir que, frente a una legalidad insuficiente, matrices de opinión contrarias y cuando el viejo régimen daba muestras de su vertiginoso agotamiento, sectores vanguardistas del país se movían hacia el reconocimiento de derechos indígenas fundamentales.

En este ambiente surge “el chavismo“, un movimiento aluvional liderizado por un líder carismático y sectores de izquierda que se abre paso en un escenario político caracterizado por el derrumbe de sus más prominentes actores tradicionales. Se presagiaba un cambio en la alianza social que ha de dirigir al país.

No vamos a entrar aquí en los detalles del proceso que termina con la inclusión de los indígenas como actores principales de la nueva alianza social que culmina con el proceso constituyente. Digamos solamente que los líderes indígenas se incorporan vigorosamente al chavismo cuando éste no lucía ganador aún y que una vez que las posibilidades de triunfo del candidato presidencial comienzan a vislumbrarse, los indígenas se preparan para ir fortalecidos a la Asamblea Nacional Constituyente⁴.

El resultado de las elecciones de los constituyentes no puede ser más exitosa para el chavismo. De 128 constituyentes electos por los criollos, 123 simpatizan con el chavismo o son militantes de su partido, el MVR. Además, los tres indígenas electos están en la mejor disposición de acompañar el proceso desencadenado a condición de que les sean reconocidos sus derechos fundamentales. En consecuencia, 126 de los 131 asambleístas comparten, en apariencia, objetivos.

Lo interesante a destacar es que esta proporción de constituyentes no se compadece con la proporción de votos obtenidos, si el sistema hubiera estado diseñado para representar también a las minorías. En efecto, se estima que los candidatos del chavismo obtuvieron 60% de la simpatía de los votantes pero que, dado el sistema uninominal de selección y el uso por los chavistas de mecanismos que disciplinaban la selección y eficacia del voto⁵, ello terminó imponiendo que el 96% de los candidatos

electos fueran afines al oficialismo. La correlación de fuerzas resultante impuso que el escenario privilegiado de negociación para la redacción de la nueva constitución política del Estado se diera, no con la oposición antichavista, sino entre las facciones chavistas. Dado que los enemigos más recalcitrantes de los derechos indígenas estaban concentrados en el antichavismo, puede decirse que la mayoría de ellos quedaron excluidos de los mecanismos medulares para la toma de decisiones del Estado emergente, privilegio ampliamente ejercido durante el viejo régimen puntofijista. Sin embargo, y tal como puede constatare en la prensa nacional durante los meses de noviembre y diciembre de 1999, el sector militar y chavista de la Asamblea Nacional Constituyente, aliado con la oposición antichavista, se asume como vocero de la teoría de la balcanización y dificulta la aprobación de los derechos de los pueblos indígenas por la plenaria de la Asamblea. Finalmente, luego de arduas negociaciones, es aprobado el proyecto de constitución que deberá ser sometido a referéndum aprobatorio el 15 de diciembre de 1999. Como era de esperarse, la nueva constitución es aprobada por la amplísima mayoría del pueblo venezolano.

¿Qué se logró?

Colchестery Watson (1995), Provea (1995), Bello (1999) y nosotros (Mansutti y Silva 1996, Silva y Mansutti 1996) afirmábamos, antes de la aprobación de la nueva constitución, que los mayores conflictos con los indígenas estaban asociados con el desconocimiento del derecho a la tierra, el derecho a la salud y a la educación, el derecho a la igualdad cultural y a la gestión de los recursos de sus hábitats tradicionales, el derecho a ser consultados en los programas y proyectos que les conciernen y a la participación política. El manejo de tal conflictividad creciente podía continuar haciéndose por la vía de los hechos y la arbitrariedad o creando un marco legal que lo regulase. En esta parte vamos a ver cómo el articulado de la nueva Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) atiende a estos puntos de fricción

En un Informe aparecido en el número 47 de esta misma revista (Mansutti Rodríguez 1999a) aludíamos a los puntos y artículos que se encontraban plasmados en el borrador sometido a consideración de la plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente. Todas esas propuestas fueron finalmente aprobadas, con modificaciones menores, las concernientes a los derechos culturales, y con correcciones importantes

en las concernientes a los derechos a la autodeterminación del uso de los recursos. En este acápite vamos a analizar qué avances se ven representados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) en relación con la Constitución de la República de Venezuela de 1961 (CRV1961).

Comienza el Preámbulo de la C RBV definiendo la refundación de la República como el establecimiento de **“...una sociedad democrática, participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural..”** (Venezuela 1999b: 3). El preámbulo de la CRV-61 no se interesa en la diversidad cultural manifiesta del país y se contenta con enfatizar en la igualdad, la justicia y los derechos de la persona (Venezuela 1961). En consecuencia, el gran cambio de la C RBV es que se asume que la diferencia socio-cultural es parte integral de la sociedad deseable.

A partir de esta declaración del Constituyente, comienzan a desarrollarse los principios sobre los cuales se montará esa sociedad ideal. Es así que el Artículo 9 reconoce:

“El idioma oficial es el castellano. Los idiomas indígenas también son de uso oficial para los pueblos indígenas y deben ser respetados en todo el territorio de la República, por constituir patrimonio cultural de la nación y de la humanidad.”

Ello contrasta con el Artículo 6 de la CRV-61 que nada decía sobre el tema de las lenguas indígenas.

Luego, el Artículo 100 del Capítulo sobre los Derechos Culturales y Educativos de la C RBV establece:

“Las culturas populares constitutivas de la venezolanidad gozan de atención especial, reconociéndose y respetándose la interculturalidad bajo el principio de igualdad de las culturas..”

Este texto representa una nueva ruptura frente a la CRV-61. En efecto, aquélla apenas si mencionaba la obligación del Estado de fomentar la cultura en sus diversas manifestaciones, un texto impreciso en el que no sabemos si se alude a las diversas artes en las que se manifiesta el modelo de la cultura occidental o si alude a las diferentes culturas del país. Nosotros nos inclinamos a pensar que el espíritu del constituyente del 61 se refería a la cultura universal, un concepto de claro raigambre occidental.

Poco después llegamos a la sección medular de la CRBV. En efecto, el Capítulo VIII concerniente a los Derechos de los Pueblos Indígenas tiene ocho artículos de los cuales siete tocan aspectos estratégicos del derecho a la diferencialidad cultural, mientras que el octavo es un fetiche para espantar los temores de los sectores militares y nacionalistas que, atendiendo al espíritu del paradigma de la balcanización, manifestaban su rechazo a toda mención de los conceptos de territorio y pueblo.

Este capítulo reza:

“Capítulo VIII

“De los Derechos de los Pueblos Indígenas

“Artículo 119: El Estado reconocerá la existencia de los pueblos y comunidades indígenas, su organización social, política y económica, sus culturas, usos y costumbres, idiomas y religiones, así como su hábitat y derechos originarios sobre las tierras que ancestral y tradicionalmente ocupan y que son necesarias para desarrollar y garantizar sus formas de vida. Corresponderá al Ejecutivo Nacional, con la participación de los pueblos indígenas, demarcar y garantizar el derecho a la propiedad colectiva de sus tierras, las cuales serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransferibles de acuerdo a lo establecido en esta Constitución y la ley.

“Artículo 120: El aprovechamiento de los recursos naturales en los hábitats indígenas por parte del Estado se hará sin lesionar la integridad cultural, social y económica de los mismos, e, igualmente, está sujeto a previa información y consulta a las comunidades indígenas respectivas. Los beneficios de este aprovechamiento por parte de los pueblos indígenas, están sujetos a la Constitución y la ley.

“Artículo 121: Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y desarrollar su identidad étnica y cultural, cosmovisión, valores, espiritualidad, y sus lugares sagrados y de culto. El Estado fomentará la valoración y difusión de las manifestaciones culturales de los pueblos indígenas, los cuales tienen derecho a una educación propia, y a un régimen educativo de carácter intercultural y bilingüe, atendiendo sus particularidades socioculturales, valores y tradiciones

“Artículo 122: Los pueblos indígenas tienen derecho a una salud integral a que considere sus prácticas y culturas. El Estado reconocerá su medicina tradicional y las terapias complementarias, con sujeción a principios bioéticos

“Artículo 123: Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y promover sus propias prácticas económicas basadas en la reciprocidad, la solidaridad y el intercambio; sus actividades productivas tradicionales, su participación en la economía nacional y a definir sus prioridades. Los pueblos indígenas tienen derecho a servicios de formación profesional y a participar en la elaboración, ejecución y gestión de programas específicos de capacitación, servicios de asistencia técnica y financiera que fortalezca sus actividades económicas en el marco del desarrollo local sustentable. El Estado garantizará a los trabajadores y trabajadoras pertenecientes a los pueblos indígenas el goce de los derechos que confiere la legislación laboral

“Artículo 124: Se garantiza y protege la propiedad intelectual colectiva de los conocimientos, tecnologías e innovaciones de los pueblos indígenas. Toda actividad relacionada con los recursos genéticos y los conocimientos asociados a los mismos, perseguirá beneficios colectivos. Se prohíbe el registro de patentes sobre estos recursos y conocimientos ancestrales

“Artículo 125: Los pueblos indígenas tienen derecho a la participación política. El Estado garantizará la representación indígena en la Asamblea Nacional y en los cuerpos deliberantes de las entidades federales y locales con población indígena conforme a la ley.

“Artículo 126: Los pueblos indígenas como culturas de raíces ancestrales, forman parte de la Nación, del Estado y del pueblo venezolano como único, soberano e indivisible, y de conformidad con esta Constitución tienen el deber de salvaguardar la integridad y la soberanía nacional”.

El término pueblo no podrá interpretarse en esta Constitución en el sentido que se le da en el derecho internacional.

Si retomamos los diagnósticos hechos por los defensores de los derechos humanos, podemos constatar que las diferentes disposiciones de este capítulo aluden a los temas de:

1. La demarcación y garantía del hábitat, un eufemismo⁶ este último con el que se tranzó la discusión entre los constituyentes indígenas y militares en la Asamblea Nacional Constituyente, unos empeñados en que se dejara la palabra territorio, otros empeñados en extrañar del texto constitucional todo término que pudiera dar a los indígenas el derecho a secesionarse del país. Este artículo se complementa con la Disposición Transitoria Decimosegunda que establece:

“La demarcación del hábitat indígena, a que se refiere el Artículo 119 de esta Constitución, se realizará dentro del lapso de dos años contados a partir de la fecha de entrada en vigencia de esta Constitución.”

En consecuencia, se reconoce el hábitat indígena y se establece un plazo temporal de dos años para materializar jurídicamente este reconocimiento.

2. El derecho a la previa información y consulta de los pueblos indígenas sobre el aprovechamiento de los recursos naturales de su hábitat por el Estado.

3. El derecho a la identidad cultural.

4. El derecho a la salud y el reconocimiento a sus prácticas terapéuticas tradicionales.

5. El derecho a mantener sus propias prácticas económicas y, al mismo tiempo, a recibir capacitación y servicios técnicos.

6. El derecho a la propiedad intelectual colectiva

7. El derecho a la participación política, que se ve complementado con la Disposición Transitoria Séptima en la que, mientras se dicta la Ley Orgánica que regulara este derecho, se establece el perfil de los representantes indígenas a los órganos de representación popular, se demarcan las tres regiones con representación en el parlamento nacional y se fijan algunos aspectos de la mecánica electoral.

Puede decirse que el Capítulo 8, junto con el Artículo 9 y el Preámbulo fundan la sociedad pluricultural y multiétnica deseable. Frente a estos hechos, la CRV-61 apenas si aportaba una lacónica disposición que rezaba:

“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.”

Un régimen de excepción que, además, estaría orientado a la integración indígena a la sociedad nacional. No hay que ser muy perspicaz para entender que lo que se sugería como ideal es la integración del indígena al segmento mestizo e indiferenciado de la sociedad nacional. La Constitución del 61 era claramente integracionista y etnocida.

Frente al Artículo 121 de la CRBV que reconoce el derecho a la diferencialidad cultural, la CRV-61 apenas proponía fomentar “la cultura” como si ésta fuera una e indivisible; en el mismo artículo 121 de la CRBV se reconoce el derecho a una educación intercultural y bilingüe, que contrasta con los artículos 78, 79, 80 y 81 de la CRV-61 que nada dicen al respecto. Frente al Artículo 122, donde el Estado reconoce a la “medicina tradicional”, la CRV-61 garantizaba el monopolio de la biomedicina occidentalizada al disponer el carácter constitucional de la colegiación (Artículo 82), que en el caso de la medicina se verá reconfirmada por su ley de ejercicio. Frente al Artículo 123, donde se garantiza el derecho indígena a mantener sus prácticas económicas ancestrales y a definir sus prioridades, o frente al Artículo 125 y la Disposición Transitoria Séptima, la CRV-61 no emitía juicio alguno, de manera que las prácticas económicas indígenas quedaban subsumidas en el “libre ejercicio” de la actividad lucrativa de su preferencia (Artículo 96) y la participación política en el derecho de todo ciudadano a elegir y ser electo (Artículo 111 y Artículo 112) y a asociarse en partidos o movimientos indígenas (Artículo 114) . Frente al artículo 121 de la CRBV, donde se garantiza plenamente el derecho a la diferencialidad cultural del indígena, la CRV-61 establece en su Artículo 77 el famoso “Régimen de Excepción”, para protegerlos mientras dejan de ser indígenas. Finalmente, frente al Artículo 124 de la CRBV que reconoce la propiedad intelectual colectiva de los indígenas, la Constitución del 61 reconoce los derechos de propiedad intelectual de sujetos de derecho público.

Sin embargo, siendo cierto que las disposiciones del Capítulo VIII rompen con el paradigma integracionista, también es cierto que su texto presenta ambigüedades. Así por ejemplo, en el Artículo 119 no se habla de territorio sino de hábitat y, peor aún, no se garantiza la propiedad sobre el hábitat sino sobre la tierra, con lo cual se limitan los derechos concretos a la disposición de los recursos. Esto se ve con mayor claridad en al Artículo 120 donde pareciera disponerse que sólo el Estado y no los particulares están en la obligación de informar y consultar previamente a las comunidades afectadas por

proyectos de aprovechamiento de los recursos naturales. Más grave aún, la disposición establece que se informe y consulte, pero nada se dice sobre la aprobación por los afectados, de manera que pudiéramos ser testigos de procesos de información y consulta orientados a llenar los extremos legales impuestos por la CRBV pero que no estén interesados en llegar a acuerdos entre las partes. Es interesante destacar que la propuesta elevada por la Comisión de Pueblos Indígenas a la Comisión Constitucional de la Asamblea Nacional Constituyente sugería, en este punto:

“Artículo: Los pueblos indígenas tienen derecho a la propiedad, al uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables existentes en sus territorios de acuerdo a sus propias prioridades. En relación con los recursos naturales no renovables, el estado debe informar, consultar y contar con su libre consentimiento sobre los planes y proyectos de aprovechamiento..” (Comisión de Derechos de los Pueblos Indígenas 1999).

La estrategia implícita en esta proposición consistía en validar la tradición venezolana de reconocer al Estado como propietario de los recursos no renovables, como los minerales, pero poniéndole límites que garantizaran que este derecho fuera ejercido en el marco de una democracia participativa; al mismo tiempo, se reiteraba la intención de dar a los indígenas el derecho pleno de decisión sobre los otros recursos. Esta era una estrategia pertinente y viable para un Estado minero como el venezolano. Sin embargo, es evidente, al comparar lo que se pedía con lo que al final se aprobó, que el derecho de los indígenas al libre aprovechamiento de los recursos naturales renovables existentes en su hábitat se vio menoscabado, mientras que el derecho del Estado a disponer de TODOS los recursos allí ubicados se vio fortalecido. Sin embargo, también es evidente que este Artículo, aún en su forma actual, es un avance substancial en relación con la CRV-61 y las disposiciones existentes en las leyes que regulan el ordenamiento del territorio y la utilización de los recursos naturales, además de poner límites más claros a la arbitrariedad del Estado.

El Artículo 126, con el que culmina el Capítulo VIII es un contrasentido orientado a tranquilizar a quienes pensaban que el uso de los términos “pueblo” y “hábitat” podía dar instrumentos a los indígenas para solicitar su autodeterminación y según el derecho internacional, separarse de Venezuela para crear sus propios países. Por ello se dice que el término “pueblo” no podrá entenderse en la CRBV en el sentido que se le da en el Derecho

Internacional. De esta manera se desvirtúa, junto con el concepto “pueblos indígenas”, el concepto “pueblo venezolano”, usados ambos en el mismo Artículo 126.

Luego del Capítulo VIII hay siete nuevos artículos dispersos en los que los indígenas son mencionados:

Artículo 156: Es de la competencia del Poder Público Nacional:

(Luego de varios numerales...)

32. La legislación en materia de ... los pueblos indígenas;...

“Artículo 169: La organización de los Municipios y demás entidades locales se regirá por esta Constitución, por las normas que para desarrollar los principios constitucionales establezcan las leyes orgánicas nacionales, y por las disposiciones legales que en conformidad con aquellas dicten los Estados.”

La legislación que se dicte para desarrollar los principios constitucionales relativos a los Municipios y demás entidades locales, establecerá diferentes regímenes para su organización, gobierno y administración, incluso en lo que respecta a la determinación de sus competencias y recursos, atendiendo a las condiciones de población, desarrollo económico, capacidad para generar ingresos fiscales propios, situación geográfica, elementos históricos y culturales y otros factores relevantes: En particular dicha legislación establecerá las opciones para la organización del régimen de gobierno y administración local que corresponderá a los Municipios con población indígena. En todo caso la organización municipal será democrática y responderá a la naturaleza propia del gobierno local.

“Artículo 181: Los ejidos son inalienables e imprescriptibles..

Los terrenos situados dentro del área urbana de las poblaciones del Municipio, carentes de dueño o dueña, son ejidos, sin menoscabo de legítimos derechos de terceros, válidamente constituidos. Igualmente se constituyen en ejidos las tierras baldías ubicadas en área urbana. Quedarán exceptuadas las tierras correspondientes a las comunidades y pueblos indígenas...

“Artículo 186: La Asamblea Nacional estará integrada por diputados y diputadas elegidos o elegidas en cada entidad federal por votación universal, directa, personalizada y secreta con representación proporcional, según una base poblacional de uno coma uno por ciento de la población total del país.”

Cada entidad federal elegirá, además, tres diputados o diputadas.

Los pueblos indígenas de la República Bolivariana de Venezuela elegirán tres diputados o diputadas de acuerdo con lo establecido en la ley electoral, respetando sus tradiciones y costumbres.

“Artículo 260: Las autoridades legítimas de los pueblos indígenas podrán aplicar en su hábitat instancias de justicia con base en sus tradiciones ancestrales y que sólo afecten a sus integrantes, según sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a esta Constitución, a la ley y al orden público. La ley determinará la forma de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional.

“Artículo 281: Son atribuciones del Defensor o Defensora del Pueblo

[Luego de varios numerales]

“8. Velar por los derechos de los pueblos indígenas y ejercer las acciones necesarias para su garantía y efectiva protección.

“Artículo 327: La atención de las fronteras es prioritaria en el cumplimiento y aplicación e los principios de seguridad de la Nación. A tal efecto, se establece una franja de seguridad de fronteras cuya amplitud, regímenes especiales en lo económico y social, poblamiento y utilización serán regulados por la ley, protegiendo de manera expresa los parques nacionales, el hábitat de los pueblos indígenas allí asentados y demás áreas bajo régimen de administración especial.”

Quiere decir que estos siete artículos reconocen el derecho consuetudinario y le crean una jurisdicción especial (260), ordenan dar forma particular a los municipios con población indígena (169) y norman el derecho a la participación política (186), prohíben la ampliación de los ejidos municipales a costa de las tierras indígenas (181) y establecen cuales serán los poderes e instituciones responsables de garantizar el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas, incluso en condiciones de excepción (156, 281 y 327).

Además, debemos agregar otros artículos que fortalecen la legalidad a favor de los indígenas a pesar de no mencionarlos directamente. Así, el Artículo 23 que da rango constitucional a los convenios, tratados y pactos relativos a los derechos humanos da rango Constitucional a todos los pactos sobre derechos humanos aprobados por

Venezuela. También es importante, aunque en menor escala, el Artículo 49, referido al Debido Proceso que, en su numeral 3 obliga al uso de interpretes en todo proceso judicial cuando alguien no hable castellano.

La CRV-61 no decía nada sobre municipios con población indígena aun cuando daba cierta flexibilidad a su organización al considerar las condiciones de población, el desarrollo económico, la situación geográfica y otros factores de importancia (Artículo 27); desconocía el derecho consuetudinario y daba al Ministerio Público la obligación de velar por el respeto de los derechos y garantías constitucionales (Artículo 220), a las que los indígenas tenían acceso como ciudadanos más no como pueblos. De hecho, los indígenas en tanto que ciudadanos tenían garantizados los derechos de cualquier venezolano; en tanto que indígenas, su único derecho era un deber: integrarse a la vida de la nación.

Conclusiones

La CRBV cambia de paradigma en su relación con la gestión del Estado, los indígenas y el ambiente. Como plantean Sevilla y Navarro (Mansutti y colaboradores 2000), se produce un triple cambio conceptual: La CRBV pasa del ideal de una sociedad europeizada, dominante en la CRV-61, al de una sociedad múltiple en la que deben coexistir armoniosamente diferentes pueblos con culturas singulares cada uno; también pasa de la concepción de una sociedad pasiva frente al Estado a una sociedad participativa y se pasa de una concepción ambiental centrada en el hombre a una concepción holística en la que el hombre aparece como un actor en el ambiente. Puede decirse entonces que se abren nuevos espacios para fundar relaciones interétnicas fundadas en la consideración y el respeto de la otredad cultural.

Por el momento, el proceso marcha rápidamente. El 22 de diciembre de 2000 se aprobaron en la Asamblea Nacional dos instrumentos jurídicos que permiten avanzar en la creación de un sólido piso legal para el ejercicio de los derechos indígenas. Ese día se aprobaron la Ley Aprobatoria del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales y la Ley de Demarcación y Garantía de los hábitats indígenas. El primero, merced a la constitucionalización ordenada por el Artículo 23 de la CRBV, blindo los derechos indígenas y su interpretación. El segundo viabiliza los procesos de demarcación y reconocimiento de los territorios ancestral y tradicionalmente ocupados

por indígenas. Ambos instrumentos indican que, por el momento, la alianza entre los indígenas y el chavismo funciona bastante bien. Además, en la agenda legislativa del año 2001 está prevista la aprobación de la Ley Orgánica de Pueblos Indígenas. Puede decirse, sin lugar a dudas, que la Constitución Bolivariana, el Convenio 169 y la Ley de Demarcación dan a los pueblos indígenas venezolanos el más extraordinario piso jurídico disfrutado por ellos desde la llegada de los europeos a América, piso que será pronto mejorado con la ley Orgánica de Pueblos Indígenas

Sin embargo, comienzan a aparecer sombras en el camino. El Decreto 1850 sobre Imataca continúa vigente, a pesar de la clara oposición indígena, haciendo evidente la debilidad del Estado frente al lobby minero y maderero; el Tendido Eléctrico Venezuela-Brasil continúa llevándose adelante en detrimento de los derechos de las pocas comunidades opuestas, con el agravante de que una decisión reciente del Tribunal Supremo de Justicia les niega un amparo constitucional con el argumento de que el compromiso del Tendido es anterior a la vigencia de la Constitución.

Por otra parte, los sectores antiindígenas están debilitados pero no derrotados. En otro ensayo (Mansutti Rodríguez 2000) decíamos que la discusión sobre la Constitución que antecedió al Referendum Aprobatorio del 15 de diciembre de 1999 se logró crear una matriz de opinión contraria a los derechos de los pueblos indígenas. Esta matriz de opinión permanece adormilada pero pudiera despertar furiosa en una coyuntura menos favorable.

La confrontación entre las organizaciones indígenas y las autoridades recién electas en municipios y estados son previsible en la medida que los nuevos líderes, carentes de proyectos propios, desempolvan viejos macroprogramas de intervención masiva en tierras indígenas sin contar previamente con un consenso entre todos los actores. En el estado Bolívar, por ejemplo, ya se habla de carreteras a Canaima y el Atlántico y de aperturas mineras y madereras, todas afectando hábitat indígenas que aún no han sido demarcados.

Matrices de opinión contrarias y conflictos recurrentes pudieran debilitar la posibilidad de lograr las metas más importantes de la Agenda Indígena. En consecuencia lo único seguro del proceso es la incertidumbre. Ello explica la prudencia del liderazgo indígena, virtualmente arropado en esta coyuntura por el liderazgo criollo de la Revolución Chavista.

Notas

- ¹ Antropólogo graduado de la Escuela Nacional de Antropología e Historia de México con una maestría (M.Sc.) en el Departamento de Antropología del Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas y un diploma de Estudios a Profundidad (DEA) de la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales de París. En esta última cursa actualmente su Doctorado. Desde 1982 se involucra con las organizaciones indígenas venezolanas y durante el proceso constituyente funge como asesor de la Comisión de los Pueblos Indígenas-Relación del Estado con los Pueblos Indígenas que tuvo a su cargo la redacción de las disposiciones que concernían a sus intereses.
- ² La lucha del chavismo por imponer el cognomento “bolivariano” a su ideología y a la república misma, hoy llamada República Bolivariana de Venezuela, es un esfuerzo por crear una figura que pueda orientar el camino integracionista de, al menos, los estados que aparecieron en los territorios liberados por los ejércitos comandados por Simón Bolívar. En este sentido, llama la atención que ya aparezcan fuerzas bolivarianas en Colombia y Ecuador.
- ³ En 1992, los indígenas solicitan que se reforme la Constitución del 61 de manera que se puedan incluir, en 6 artículos sus más preciadas demandas (Bello 1999:50-51); sin embargo, la propuesta es obviada. Sólo al final de esta etapa, en sentencia de diciembre de 1996, la Corte Suprema de Justicia, a propósito de un litigio planteado por las organizaciones indígenas contra la Ley de División Política Territorial del Estado Amazonas, sienta jurisprudencia al establecer que, por su carácter de excepcionalidad, el Artículo 77 de la Constitución del 61 prevalecía sobre otras normas constitucionales, particularmente las administrativas (Bello 1999:48); habían hecho falta 36 años para que el máximo tribunal comenzara a establecer los significados jurídicos del Régimen de Excepción.
- ⁴ Quien desee más información le recomendamos la lectura de dos informes nuestros publicados por esta misma revista en 1999 (Mansutti Rodríguez 1999a y 1999b) así como un artículo próximo a salir en la revista RIDPA (*Revue Internationale de Droit des Peuples Autochtones*).
- ⁵ En efecto, mientras la oposición estaba disgregada, confiando en el peso individual de sus figuras, el chavismo implementó tarjetas en las que sugerían al pueblo como y a quienes escoger. Además, garantizó, merced a una alianza entre partidos oficialistas, que solo fueran tantos candidatos del chavismo como puestos en disputa hubiera. De esta manera, el voto pro-gobierno maximizó su eficacia mientras que la oposición fue totalmente dispersa.
- ⁶ La categoría hábitat es usada en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo como sinónimo de territorio (OIT 1997).

Bibliografía

BELLO, Luis Jesús

1999. *Los derechos de los pueblos indígenas en Venezuela*. Copenhague: IWGIA.

COLCHESTER, Marcus y Fiona WATSON

1995. *Venezuela. Violations of indigenous rights. Report to the International Labour Office on the observation of ILO Convention 107*. Chadlington: Movimiento Mundial para los Bosques Tropicales y Survival International.

MANSUTTI Rodríguez, Alexander

s/f. *Pueblos indígenas y constituyente en Venezuela*. Aprobado para su publicación en RIDPA- Revue Internationale de Droit des Peuples Autochtones.

1997. "Prólogo" en Sevilla, Victor Rafael. *El régimen de excepción y los derechos humanos indígenas* Capatárida: Editorial Buchivacoa, pp. iii-xii.

1999a. *Informe. La constitución y los indígenas de Venezuela. Artículos del proyecto de constitución referentes a éstos y comentarios de Alexander Mansutti*. Boletín Antropológico 47:109-115.

1999b. *Informe. Crónicas indigenistas desde el Consejo Nacional Electoral en Venezuela. Por una representación legítima de los pueblos indígenas en la Constituyente*. Boletín Antropológico 46: 135-150.

2000. "Derechos constitucionales y pueblos indígenas: los riesgos del proceso". Ponencia presentada en el *Seminario Nuevos Diálogos Interétnicos* Mérida: Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas del 20 al 24-11-2000.

MANSUTTI RODRÍGUEZ, Alexander; Ana Liz FLORES; Abel PEROZO; Vilma RIGORIS; Isabel FIGUEROA; Victor SEVILLA; Alex NAVARRO; Lionel HERNÁNDEZ; Hernán CASTELLANOS y Astur de MARTINO

2000. *Diagnóstico de los conflictos socio-ambientales en Inataca: Líneas estratégicas para el resguardo y la consolidación de los asentamientos humanos ubicados en la Reserva Forestal Inataca*. Ciudad Bolívar: UNEG/Banco Mundial/MARN

MANSUTTI RODRÍGUEZ, Alexander y Nalúa SILVA MONTERREY

1996. "Roshtoffbau und indigene Völker in der Provinz Guayana. Venezuel." En *Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte indigener Völker*: Prävention gegenüber sozialen und ökologischen Schäden der Ressourcenausbeutung. C. Mueller Plantenberg (ed). Kassel: Gesamthochschule Kassel (GHK).

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

1997. **Convenio No. 169 sobre pueblos indígenas y tribales, 1989** San Jose de Costa Rica: OIT, Oficina para América Central y Panamá.

PROVEA

1995 **Situación de los derechos humanos en Venezuela. Informe anual** Octubre de 1994-septiembre de 1995. Caracas: PROVEA.

SEVILLA, Victor Rafael

1997 **El régimen de excepción y los derechos humanos indígenas**. Capatárida: Editorial Buchivacoa.

SILVA MONTERREY, Nalúa y Alexánder MANSUTTI RODRÍGUEZ

1996 **Situación de los pueblos indígenas de Venezuela** Journal de la Sociéte des Americanistes 82:348-357.

VENEZUELA, República de

1999a **Informe de la Comisión de los Derechos de los Pueblos Indígenas La Relación del Estado con los Pueblos Indígenas** Caracas: Comisión de los Derechos de los Pueblos Indígenas. la relación del Estado con los Pueblos Indígenas de la Asamblea Nacional Constituyente.

1999b **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**. Caracas: Gaceta Oficial Número 36.860.

1961 **Constitución de la República de Venezuela**. Caracas: Gaceta Oficial 662 Extraordinario.