



DERECHO TERRITORIAL INDÍGENA COMO DERECHO HUMANO. UN ANÁLISIS DEL PROCESO DE AUTODEMARCACIÓN DE TERRITORIOS INDÍGENAS EN VENEZUELA (1999-2014)¹

LINDA BUSTILLOS*

VLADIMIR AGUILAR**

CARLOS GRIMALDO***

Resumen

La Constitución de 1999 de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) reconoce los derechos indígenas, entre los cuales se encuentra el territorial. De acuerdo con lo que señala el artículo 119 de dicha Carta Magna, el derecho al territorio de estas poblaciones se ejerce a través de la política pública de la demarcación, entendida como el proceso en el que se deslinda su espacio territorial, proceso realizado por el Estado con participación de los pueblos y comunidades por demarcar, para posteriormente titular la propiedad colectiva de estos grupos.

¹ Este artículo es el resultado de un proyecto de investigación financiado por el Consejo de Desarrollo Científico, Humanístico y Tecnológico (CDCHT) de la Universidad de Los Andes (Mérida-Venezuela), bajo el código D-419-11-09-C, el cual se titula "Evaluación del estado del proceso de (auto)demarcación de territorios indígenas en Venezuela (1999-2014)"

* Politóloga y abogada venezolana. Profesora de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de Los Andes (ULA), Mérida-Venezuela; investigadora del Grupo de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (GTAI) de la misma universidad. Magister en Ordenación del Territorio y Gestión Ambiental de la Universidad de Los Andes (2011). Máster en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales por la Universidad Internacional Menéndez Pelayo (2013). Doctoranda en Derecho y Ciencias Políticas por la Universidad Autónoma de Madrid.

** Politólogo y abogado venezolano. Profesor de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de los Andes (ULA), Mérida, Venezuela. Coordinador del Centro de Estudios Políticos y Sociales de América Latina (CEPSAL). Investigador responsable del Grupo de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (GTAI) de la ULA. Posee una especialización en Relaciones Internacionales en la Universidad Central de Venezuela (UCV) y un diploma de estudios superiores en Historia y Política Internacional en el Instituto Universitario de Altos Estudios Internacionales (IUHEI) de Ginebra, Suiza. Doctor en Estudios del Desarrollo (mención política internacional por el IUHEI).

*** Abogado venezolano. Profesor de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de Los Andes (ULA), Mérida-Venezuela, en el Departamento de Derecho Privado. Investigador del Grupo de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (GTAI). Magister en Propiedad Intelectual por la Universidad de Los Andes (ULA). Máster en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales por la Universidad Internacional Menéndez Pelayo (2013). Doctorando en Derecho y Ciencias Políticas por la Universidad Autónoma de Madrid.

A 15 años de aprobada la Constitución, este proceso de deslinde ha sido lento y equívoco. La demora ha ocasionado que, en la actualidad, estos grupos humanos se encuentren acechados por intereses externos (minería ilegal, proyectos de desarrollo, fuerzas irregulares, entre otros), los cuales amenazan su existencia como culturas diferenciadas ya que el derecho al territorio es un Derecho Humano fundamental para su supervivencia. El presente artículo, es resultado de una investigación de campo. En una primera parte, se analiza la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas (LOPCI) (2005) en Venezuela, con el propósito de esclarecer en cuál etapa es que se paraliza el proceso de deslinde territorial. Posteriormente, se detalla, como consecuencia de lo anterior, cuántas comunidades y pueblos indígenas se han demarcado y titulado desde el 2005 hasta el 2014. Finalmente, abordamos en las conclusiones, algunos elementos que podrían echar andar nuevamente este proceso de deslinde territorial en Venezuela y alertamos, de su importancia para la supervivencia de estos grupos humanos.

Palabras clave: pueblos indígenas, derechos territoriales, derechos humanos, demarcación territorial.

Abstract

The 1999 Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela (CBRV) recognizes Indigenous Rights; among them, the territorial claims. In agreement with what is stated in the article 119 of the Magna Carta, the right to the territory of these populations is exercised through the public policy of demarcation, which is understood as the process in which its territorial space is disclaimed, made by the State in participation with the peoples and communities to be demarcated, subsequently to entitle the collective ownership for these human beings groups.

Fifteen years after the Constitution was approved, this process of delineation has been slow and misleading. This delay has caused that in the present, these human beings groups are being stalked by outside interests (illegal mining, development projects, irregular forces, among others) who threaten their existence as distinct cultures; since the right to territory is a fundamental human right for their survival.

This article is the result of a field research. In the first part, the study analyzes the Organic Law of Indigenous Peoples and Communities (LOPCI) (2005) in Venezuela, with the purpose of clarifying at what stage the territorial demarcation process is paralyzed; and as a result, it describes how many communities and indigenous peoples have been demarcated and entitled from 2005 to 2014.

Keywords: indigenous peoples, land rights, human rights, territorial demarcation.

El Estado venezolano reconoce y garantiza el derecho originario sobre las tierras que ancestral y tradicionalmente ocupan los pueblos y comunidades indígenas (artículo 119 de la CRBV); sin embargo, toda norma reconocida necesita para su ejercicio el diseño de una política pública que la haga efectiva en la realidad social. En el caso del derecho al territorio, la demarcación es la política que materializa este principio constitucional. Así lo expresa Torre Cuadrada (2010, p.113) cuando señala que “para el ejercicio del derecho al reconocimiento de la propiedad y de la posesión de las tierras ancestrales del que son titulares los pueblos indígenas es imprescindible realizar con carácter previo la demarcación territorial”.

Es necesario realizar una acotación sobre el significado del deslinde de tierras indígenas para en relación con la soberanía e integridad del Estado venezolano. La demarcación en Venezuela, solo podrá realizarse con la finalidad de reivindicar derechos fundamentales (propiedad territorial, administración de los recursos que están dentro del territorio, desarrollo como pueblo, salud, educación, entre otros), y esto es posible a partir de la autonomía territorial (con sus propias formas de autogestión).² Lo anterior (autonomía) se enmarca en el principio internacional sobre “Libre Determinación”, que es un derecho reconocido para los pueblos³ en distintos instrumentos jurídicos internacionales (pactos internacionales sobre Derechos Humanos (1966) y Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas (2007)). Este derecho se puede ejercer a partir de dos vertientes: interna (autonomía) o externa (separación).

En la actualidad, a la mayoría de los pueblos indígenas en el mundo se les reconoce el principio de libre determinación desde la vertiente interna. Solo

se permite separación, de acuerdo con el Derecho Internacional:

-en dos supuestos extremos (...) Uno es el de la población de un territorio anexionado por un Estado mediante un uso de la fuerza prohibida por el Derecho Internacional (...) El otro supuesto se daría en el caso de que un Estado violase masivamente los derechos de un pueblo, planeando y ejecutando o consintiendo su genocidio, discriminándolo políticamente de forma grave y sistemática o sofocando y destruyendo su identidad- (Remiro, 2000, p. 129).

En Venezuela, el proceso de demarcación comienza a llevarse a cabo en el año 2001 con la Ley de Demarcación y Garantía del Hábitat y Tierras de los Pueblos Indígenas. Esta se caracteriza por ser una ley especial, y su importancia fundamental consiste en que reconoce en su artículo 9 la autodemarcación, por medio de la cual aquellos pueblos y comunidades que ya hayan empezado a demarcar sus territorios “podrán solicitar la revisión y consolidación de sus títulos (...)”⁴ (Bustillos y Aguilar, (2011)). Posterior a este instrumento jurídico, se aprueba la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas (LOPCI) (2005), la cual

2 De acuerdo con la CRBV, en su 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. De conformidad con esta constitución tienen el deber de salvaguardar la integridad y soberanía nacional”.

3 En un comienzo este principio era reivindicado por los pueblos coloniales en el contexto de la descolonización (1970). Luego fue heredado a los pueblos indígenas y a aquellos pueblos que se encuentran todavía bajo dominio colonial o bajo ocupación extranjera.

4 Esta política de autodemarcación sigue la metodología que se regula en la LOPCI para la demarcación de los territorios indígenas; no obstante, es más expedita y tiene mejores resultados como proceso en la reivindicación de los derechos territoriales, pues son los propios indígenas quienes delimitan sus espacios ancestrales de acuerdo con sus mapas mentales (etnografía) y planes de vida.

reglamenta todas las etapas y elementos que se deben reunir para armar cada uno de los expedientes (por pueblos o comunidades) que luego serán revisados por el ejecutivo, para proceder a la titulación colectiva. En materia de derechos territoriales estas son las normativas internas que regulan el proceso de demarcación en Venezuela.

Siguiendo a la LOPCI, existen 40 pueblos indígenas para el año 2005. En la actualidad se reconocen 44 pueblos y aproximadamente 2892 comunidades indígenas. Todos estos grupos, que se encuentran en condición de pobreza y que están acechados por grandes proyectos económicos dentro de sus territorios, aspiran a que la autodemarcación mejore su calidad de vida, enmarcada está en la -seguridad territorial-.

Como se ha demorado la ejecución de esta política (la demarcación) tarea que le corresponde ejecutaral Estado, los pueblos indígenas han comenzado “desde abajo” a desarrollar sus expedientes de autodemarcación. Este proceso consiste en que los propios actores sociales son los que se encargan de elaborar los requisitos que exige la LOPCI, dejándole únicamente al aparato estatal la validación de los datos recopilados para que este rectifique la información y, posteriormente, solo tenga la tarea de titular. Esta política de la autodemarcación es un mecanismo para acelerar las reivindicaciones de los derechos territoriales en Venezuela.

A continuación analizaremos, primero, las etapas del proceso de demarcación en Venezuela; segundo, trataremos de precisar la fases en las que se paraliza el proceso de autodemarcación; y, finalmente, detallaremos cuál es el estado del proceso de (auto)demarcación en el país, para lo cual mostraremos sus resultados en los últimos 15 años.

I.- Metodología de la investigación

Abordamos esta investigación desde una perspectiva sistémica, la cual nos permitió analizar el estado del derecho territorial indígena en Venezuela como derecho humano fundamental para la sobrevivencia de los grupos indígenas como poblaciones diferenciadas.

La investigación se realizó a partir de tres dimensiones enmarcadas en una visión crítica que nos facilita una comprensión holística del estudio. Una primera es la de las Relaciones Internacionales como disciplina científica, la cual nos ayuda, a través de sus teorías y modelos de análisis, a dar respuesta a los cambios que está experimentando la sociedad internacional; esto nos permite entender la evolución de los derechos indígenas, incluyendo el territorial. Una segunda aproximación se efectúa desde el Derecho Internacional: se analiza desde el principio de libre determinación si los pueblos indígenas, con base en la vertiente interna de este derecho, pueden reivindicar sus territorios ancestrales. Finalmente, la tercera visión se encuentra enmarcada en la antropología

jurídica y política, la cual nos brinda los modelos de análisis necesarios para estudiar la cuestión indígena; con ello tomamos distancia de nuestros propios imaginarios y representaciones.

Además, la investigación es el resultado de un trabajo de acompañamiento realizado desde el Grupo de Trabajo sobre Asuntos Indígenas de la Universidad de Los Andes en distintas comunidades y pueblos indígenas (Yuckpa, Bari, Pemón, Yekuana, entre otros) que llevan adelante sus procesos de autodemarcación. Este trabajo de campo se desarrolla mediante la metodología de la observación-participante.

II. Etapas del proceso de demarcación en Venezuela

El proceso de demarcación en Venezuela se regula a partir de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas (LOPCI) (2005) y de la Ley de Demarcación y Garantía del Hábitat y Tierras de los Pueblos Indígenas (2001). Esta última dejó muchos vacíos legales en cuanto al contenido del procedimiento que posteriormente fue desarrollado en la LOPCI. La ley de demarcación señalaría los aspectos generales que hasta ahora tienen vigencia. Las fases del proceso de demarcación tienen una connotación jurídica por la formalidad que brinda el acto administrativo desde la apertura del procedimiento hasta su cierre. Además, este proceso presenta una composición geográfica y política por incluir territorios, recursos,

población y voluntad del Estado en hacer efectivo el derecho.

Siguiendo lo anterior, realizaremos el análisis de las distintas fases que a nuestro criterio deben cumplirse para llevar a cabo el proceso de autodemarcación y demarcación.⁵La ley de demarcación no se encuentra dividida en fases; no obstante, esta distinción se ha realizado con el fin metodológico de analizar en cuál etapa del proceso es que la autodemarcación o demarcación se paraliza (Caballero, 2007, p.13).⁶ De acuerdo con nuestra investigación, las fases son cuatro: inicio del procedimiento, recolección de información y construcción del expediente, cierre del procedimiento, y titulación colectiva.

5 El proceso que sigue la demarcación y que está regulado en la LOPCI para lograr la titulación de tierras es el mismo que debe seguir la autodemarcación, esto último, porque dicha ley no le regula procedimiento específico sino que solo estipula que será validado por el Estado.

6 Debemos tener claro que el actor que debe garantizar el proceso tanto de demarcación como de autodemarcación es el ejecutivo nacional, a través de las comisiones nacionales y regionales. "La Comisión Nacional de demarcación del Hábitat y Tierras de los pueblos y comunidades indígenas es una comisión paritaria formada, originalmente, por miembros de ocho ministerios con competencia en la materia y por ocho representantes indígenas de los estados Amazonas, Anzoátegui, Apure, Bolívar, Delta Amacuro, Monagas, Sucre y Zulia".

Es importante señalar que las comisiones regionales dependen de la comisión nacional y, esta, a su vez, depende del Ministerio del Poder Popular para el Ambiente, a través de la Secretaría Técnica Ejecutiva de la Dirección General de Ordenación y Administración Ambiental del Ministerio. Asimismo, es el Estado quien debe prestar los recursos y subsanar cualquier falta de índole administrativa que retarde el proceso.

Inicio del procedimiento

Se encuentra regulado, de acuerdo con la LOPCI, desde el artículo 38 hasta el 41, y da cuenta del proceso de solicitud. Esta solo puede ser realizada por el pueblo o comunidad por autodemarcación. La solicitud se realiza ante las comisiones regionales de demarcación, las cuales darán inicio al procedimiento. Respetando los patrones culturales del pueblo o comunidad que la realice, la solicitud puede ser oral o escrita. Si es oral se escribe la solicitud por parte del ente que la recibe (comisiones regionales). Sin embargo, en cualquiera de los dos casos se debe entregar una constancia del recibo de la petición.

Al momento de realizar la solicitud el pueblo o comunidad deberá presentar los requisitos que se señalan en el gráfico N°1. Esto último es importante porque, una vez entregado el expediente, el Estado deberá posteriormente validarlo, lo cual le ahorra el trabajo de demarcar y vuelve más expedita la resolución de las demandas territoriales de los pueblos o comunidades que solicitan la autodemarcación.

Inicio del acto de apertura

Dentro de los lapsos administrativos, una vez que el ente competente recibe la solicitud cuenta con tres días hábiles para iniciar el acto de apertura del expediente. En el gráfico N°1 se indica que son las comisiones regionales las que reciben la solicitud, pero si es consignada a la Comisión Nacional,

esta deberá remitirla a las comisiones regionales, según lo señala el artículo 40 de la LOPCI, para la apertura y sustanciación del expediente. Posterior a este lapso, la comisión regional, dentro de los tres días de iniciado el acto de apertura, librará la notificación de la solicitud al pueblo o comunidad indígena por demarcar. Asimismo publicará carteles en diarios de circulación con el fin de notificar a todas las personas cuyos intereses puedan verse afectados en el proceso de demarcación.

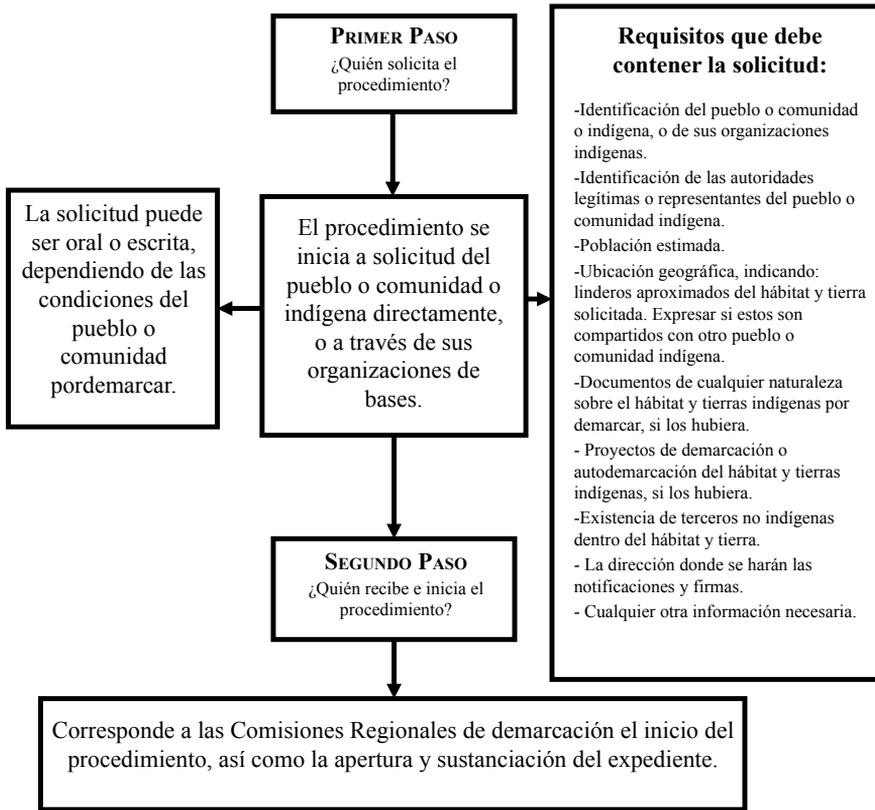
Desde el acto de apertura hasta el cierre puede darse una “duración de ocho meses”⁷ por lo cual el hábitat y territorio queda protegido jurídicamente hasta que se titule el territorio. De esta forma, ningún pueblo o comunidad indígena podrá ser desalojado (artículo 41), desplazado o forzado a salir de los territorios que siempre ha ocupado y que forman parte de la demarcación que ha introducido.

Recolección de la información

En esta etapa del procedimiento, una vez que ya se inició la apertura y la sustanciación del expediente, los pueblos indígenas deberán recolectar toda la información necesaria para demostrar su pertenencia al territorio; es decir, es necesario recopilar información relativa a la dinámica cultural que estos habitantes han mantenido sobre el espacio donde habitan, a fin de justificar el deslinde de tierras.

7 Ministerio del Poder Popular Para el Ambiente (2009, p.4).

Grafico N.º 1.- Inicio del procedimiento (artículo 38 de la LOPCI)



Elaboración propia, siguiendo el contenido de la LOPCI.

El expediente del proceso de autodemarcación se constituye a partir de los siguientes estudios: técnicos, socioculturales, físico y jurídico, cada uno de los cuales debe contener la siguiente información:

✓ **La situación cultural de los pueblos y comunidades indígenas**

La identificación detallada del pueblo o comunidad indígena por autodemarcar, lo cual debe coincidir con la apertura del expediente. Este primer apartado debe contener los datos históricos

del pueblo o comunidad en la cual se describe el proceso de ocupación de los territorios. Además, es necesario indicar si los territorios responden a condiciones de ancestralidad o tradicionalidad.⁸ También es necesario elaborar una transcripción de la relación

8 Estas categorías de ocupación territorial quedan especificadas en el artículo 119 de la CRBV. La de ancestralidad da cuenta de los procesos de ocupación desde los tiempos de la colonia. La de tradicionalidad, por su parte, existe para proteger a aquellos pueblos que, por motivos ajenos a su dinámica, han sido desplazados a nuevos lugares, los cuales ya se encuentran impregnados de su identidad.

cultural de dichos grupos indígenas con su entorno espacial.

En este informe (si podemos llamarlo así) se debe registrar, además de lo anterior, datos lingüísticos (familia lingüística, dialecto); socio-antropológicos (estudio etnográfico), el censo poblacional, y, finalmente el mapa mental elaborado por el pueblo o comunidad relativo a su territorio. Este último, para nosotros, resulta el requisito más importante, debido a que la etnografía, como representación espacial, señala los límites territoriales que se encuentran en el imaginario de la comunidad o pueblo indígena. Además de esto, la plasmación de la dinámica espacial, definida por las zonas representadas (lugares de caza, pesca, recolección, conuco, lugares sagrados, entre otros) da cuenta de los planes de vida (planes de ordenamiento desde la lógica occidental), que son una herramienta de gestión pública necesaria para lograr el objetivo final que debe tener el proceso (demarcación o autodemarcación): la autogestión territorial.

De acuerdo con lo anterior, sería relevante introducir en este informe la proyección poblacional de la comunidad o pueblo, pues esto nos permitiría planificar a futuro los servicios que estos requerirán y sostener que el espacio territorial, que muchas veces se ha considerado por el gobierno como grandes extensiones para estos grupos humanos, responde también a lugares de soporte para las futuras familias que existirán y que se pueden identificar por las tasas de crecimiento.

✓ Situación física de los pueblos y comunidades indígenas involucrados

En este informe es necesario: detallar la ubicación geográfica (linderos) de la comunidad o pueblo indígena y la extensión del territorio; realizar el levantamiento cartográfico y topográfico; detallar la toponimia e identificar las características, elementos propios y demás datos necesarios para la delimitación del hábitat y tierras indígenas.

✓ Situación jurídica del hábitat y tierras

Se realiza una exposición motivada de los aspectos legales y jurídicos en torno a si existe un proceso de autodemarcación y/o títulos de cualquier naturaleza que otorguen derecho a los pueblos y comunidades indígenas sobre el hábitat y las tierras. Asimismo, se incorpora la situación de los terceros de cualquier naturaleza.⁹

Debería incorporarse, además, los posibles conflictos que puedan surgir como consecuencia de la autodemarcación, con el objetivo de diseñar estrategias, antes del proceso de titulación, que permitan subsanar a futuro potenciales estallidos sociales, derivados de una inadecuada aplicación de esta política.

Cierre del expediente

Una vez que el pueblo o comunidad indígena entrega el expediente completo a las comisiones regionales, estas tienen

⁹ Estos pueden ser: naturales o jurídicos; públicos, privados o mixtos; nacionales o extranjeros, siempre que prueben con instrumentos; la posesión o propiedad, la cual deberá ser verificada por el Estado.

15 días continuos para su discusión. Es un deber de la comisión regional, y un derecho del pueblo o comunidad por demarcar, que el expediente les sea remitido a los habitantes del pueblo o comunidad (durante el trascurso de estos 15 días), pues así ellos podrán hacer las observaciones que consideren pertinentes; por ejemplo, cuando no coincide lo que la comisión quiere demarcar con lo que se encuentra en el expediente (hábitat y territorio reclamados).

Este expediente posteriormente será remitido a la Comisión Nacional de Demarcación, la cual cuenta con tres días hábiles después de la recepción para distribuirlo entre sus miembros. Al quinto día se fijará su discusión. Si en la revisión se evidencia que falta algún requisito, esta comisión notificará a la Regional para que envíe la información en un lapso de cinco días. Recibida la información o vencido el lapso continuará la discusión del informe de demarcación, la cual no podrá extenderse más allá de un máximo de 15 días.

Lo anterior constituye una descripción de los tiempos del proceso. Los conflictos que se deriven por la demarcación con terceros deberán ser solventados durante el proceso de demarcación. En el caso de que se acuerden pagos para subsanar los derechos de un tercero, estos pagos los deberá realizar la Comisión Nacional de Demarcación (artículo 46).

Titulación colectiva de las tierras

Concluido el lapso para la discusión del expediente de autodemarcación o demarcación, la Comisión Nacional, dentro de los cinco días hábiles siguientes, se pronunciará mediante un dictamen de demarcación y titulación, para puntualizar información sobre:

- Identificación del pueblo o comunidad que introdujo el expediente de autodemarcación o demarcación;
- Indicación de los linderos y medidas del hábitat y tierras (definitivas) reconocidos como propiedad colectiva. Dentro de este territorio, la Comisión Nacional detallará: 1.- Espacios naturales correspondientes a áreas naturales protegidas (si los hubiera); 2.- Terrenos declarados como ejidos (si los hubiera);
- Indicación de los espacios geográficos donde se estén ejecutando proyectos, concesiones o actividades de carácter público, privado o mixto de desarrollo o aprovechamiento de recursos naturales. La información debe acompañarse de los mapas y demás documentos correspondientes (en el caso de problemas con terceros el Estado está en la obligación de sanear las tierras indígenas durante el proceso de demarcación, no posteriormente, y de pagar, de ser el caso, según lo señala el artículo 46). Por último, el título de

propiedad será entregado por la Procuraduría General de la República (en un tiempo máximo de 30 días hábiles).

Las etapas señaladas son importantes pues nos permiten identificar en cuál parte es que se paraliza el proceso de autodemarkación o demarcación. Las etapas anteriores nos ayudan a entender si la demora del Estado se deriva de una circunstancia jurídica de incumplimiento de lapsos o requisitos, o si, por el contrario, todo el proceso se detiene en el artículo 46 de resolución de conflictos e intereses sobre el territorio, artículo en el cual no solo se identifican intereses de terceros sino también de mega-proyectos del Estado.

Realizando una síntesis de las etapas, el procedimiento de la autodemarkación sería el que se indica en el Grafico N°2.

Fases en las que se paraliza el proceso de autodemarkación de territorios indígenas en Venezuela

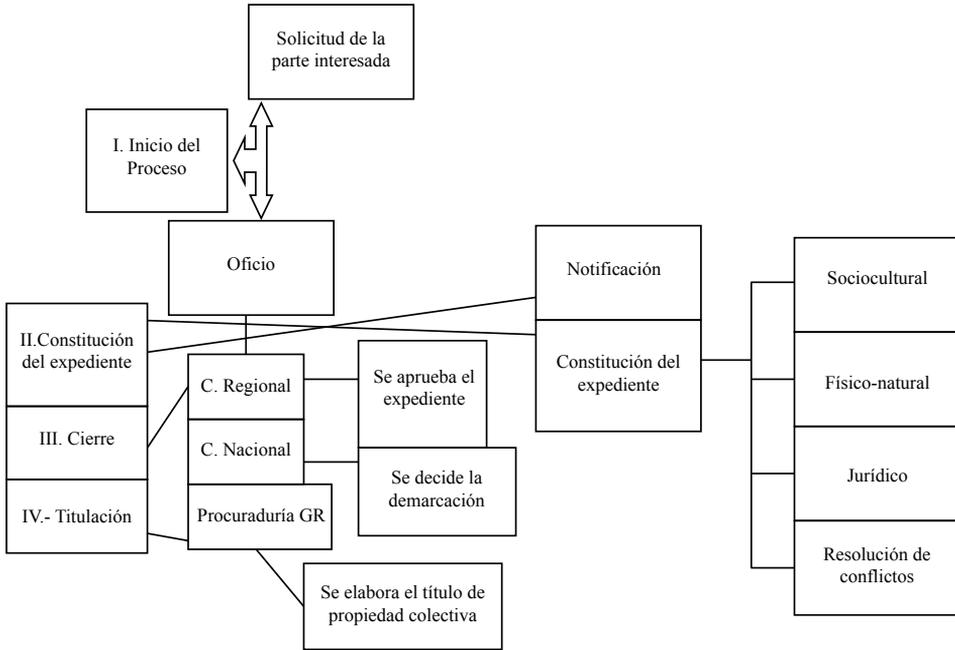
Las etapas del proceso nos indican que la autodemarkación se paraliza en *un primer momento* en la constitución del expediente, cuando se llega a la valoración de los conflictos socio-jurídicos. Esto se puede explicar a través del artículo 46 de la LOPCI, el cual señala que en caso de conflictos con terceros, independientemente de su naturaleza, estos deben solventarse durante el proceso de demarcación; sin embargo, los recursos y el territorio que es lo que se disputa se convierten en un juego de

intereses entre el Estado, los terceros y los indígenas.

Por ejemplo, en el caso de la Sierra de Perijá (Estado Zulia, Venezuela), se llevó a cabo el proceso de autodemarkación del pueblo Yuckpa, y, dentro del territorio que se reivindicó se encuentran intereses de empresas de carbón y de ganaderos. Estos últimos actores han manifestado estar de acuerdo con el proceso, siempre que el Estado pague las bienhechurías (artículo 46), tal como lo hizo saber el propietario de la Hacienda Paja Chiquita Nelson Chacin: “sinceremos la demarcación y que paguen las bienhechurías de esta finca” (Fernández, 2010). Sin embargo, hasta la fecha la demarcación que se pensó como un proceso para reconocer los derechos de los pueblos indígenas y para mejorar su calidad de vida se ha transformado en una política que, debido a la negligencia del órgano competente, ha generado conflictos sociales entre los actores de la zona.

Un *segundo momento* de paralización lo constituye el cierre del procedimiento. La gran pregunta es qué se va a demarcar, puesto que si el proceso siguiera el espíritu de la LOPCI debería deslindarse lo representado en el mapa mental, cartografiado y georreferenciado posteriormente, lo cual ocasiona que el proceso sea realmente exitoso. El problema es cuando se intenta deslindar los territorios indígenas de acuerdo con los intereses de los terceros y con los temores del

Gráfico N° 2. Etapas del proceso de autodemarcación



Elaboración propia, siguiendo el contenido de la LOPCI.

propio Estado, ya que esto genera la entrega, entonces, de territorios fragmentados y no continuos (Informe Físico Natural de la Comisión técnica, MINAMB, 2006).¹⁰

¹⁰ Esto último es en lo que se ha convertido el proceso de deslinde. Una de las experiencias más ilustrativas es la del pueblo Barí, donde se entregaron 12 títulos que reconocen “una perimetral en los linderos con la república de Colombia y el piedemonte perijanero con 206 mil hectáreas donde se ubican 15 comunidades entre enormes pendientes que forman las altas montañas de la Sierra de Perijá y el Parque Nacional Perijá, así como 107.261,70 hectáreas de lotes de carbón que pretenden ser explotados por el Estado y empresas imperiales minero energéticas en el piedemonte perijanero, la permanencia de más de 30 parceleros, seis haciendas y varias familias desplazadas y refugiados por la guerra imperial en Colombia...”. (Informe Físico Natural de la Comisión técnica, MINAMB, 2006)

Estos dos momentos de estancamiento del proceso se han solventado en detrimento del débil jurídico (pueblo o comunidad indígena): se han adoptado decisiones que forman parte, en la actualidad, de los recetarios para aligerar el proceso de autodemarcación. Estas son:

1. No aprobar la demarcación de territorios continuos, lo cual rompe con cualquier relación entre cultura y territorio. De esta forma, se da continuidad a los mismos patrones de propiedad privada e individual que se impulsaron desde los tiempos

- coloniales con la figura de los resguardos indígenas.¹¹
2. De acuerdo con lo anterior, el proceso de autodemarcación puede realizarse por un pueblo o comunidad o por varios pueblos o comunidades; sin embargo, para evitar entregar grandes porciones de territorio, hasta ahora el Estado solo ha reconocido procesos de autodemarcación por comunidad y no por pueblo.
 3. Para evitar el pago por el saneamiento de territorios indígenas, y en ese juego de intereses entre el Estado y los terceros, se han implementado las llamadas “cartas de convivencia” para que los indígenas convivan con los terceros dentro del territorio. La pregunta sería entonces: ¿para qué se demarca? La fundamentación, sería la siguiente:

“Los Barí de la parte alta van a tener 214.000 hectáreas (...) Saben cual ha sido la crítica más fuerte que ha tenido la demarcación por parte de las personas del mismo Gobierno, que están acusándolos, a los Barí, de los terratenientes del futuro (...) pero no es así pues ellos van a propiciar (dentro de la perimetral) la convivencia con los terceros, porque no solamente es el ganadero, los terceros son también los campesinos, los Wayuu, los colombianos en situación de

refugiados que también tienen derechos porque el país tiene acuerdos internacionales en los cuales dan derechos a esas personas” (Sociedad Homo et Natura, 2008).

Desde nuestra investigación nos apartamos de la postura de este sociólogo, pues, si después de 14 años esta sería la conclusión, no era necesario insertar la reivindicación de los derechos territoriales indígenas en la Constitución de 1999, ya que con el régimen agrario de la de Carta Magna de 1961 era suficiente para justificar este tipo de tenencia a la que se pretende someter de nuevo al indígena.

Este último momento (cierre del expediente) es responsabilidad del informe enviado a la Procuraduría General de la República (por parte de la Comisión Nacional) para luego titular, o de la Procuraduría que titula de acuerdo con un espíritu agrarista sin tomar en cuenta la información suministrada como resultado del proceso de autodemarcación o demarcación. Estas parálisis institucionales nos permiten, a 14 años de reconocida la Constitución, puntualizar en las principales contradicciones del proceso: primero, el carácter y contenido de los títulos otorgados; segundo, el renombrado tema de los terceros, lo cual se ha terminado convirtiendo en la limitante principal del reconocimiento de los derechos territoriales indígenas: tercero, el carácter y composición de las Comisiones de Demarcación (regionales y nacional y, la poca creatividad (jurídica y política) que ha existido en su seno

11 Situación que en pleno Siglo XXI no debería producirse, sobre todo en un Estado cuya constitución apuesta por lo multiétnico.

para traducir derechos reconocidos en derechos ejercidos, sobre todo, en la definición de políticas públicas hacia los pueblos y comunidades indígenas; cuarto, la ausencia de concretar en procedimientos simples cada uno de los pasos y requisitos para la configuración del expediente de la demarcación, así como el exceso de burocratismo de funcionarios e instituciones públicas competentes en materia indígena; quinto, la falta de participación indígena en la mayoría de los procesos de demarcación llevados a cabo por las Comisiones de Demarcación respectivas; sexto, la incomprensión de la autodemarcación como fundamento y alternativa a la limitada demarcación.

III.- Estado del proceso de autodemarcación en el país

Se han demarcado y titulado, hasta el 2013, 80 comunidades indígenas;¹² no obstante, ninguna titulación se ha realizado por pueblo. Según los datos aportados en una presentación realizada en febrero de 2014 en el Instituto Nacional de Parques del Estado de Mérida, - Venezuela, para ese año (2014), la prioridad de las titulaciones eran para los pueblos: Japrería (una solicitud); Kariña (cuatro solicitudes); Chaima (una solicitud); Kariña y Chaima (dos

solicitudes); Hoti, Piaroa, Yabarana, Jivi y, Piapoco (dos solicitudes); y Pemón, Yekuana-Sanema, Yekuana-Pemón y Piaroa (trece solicitudes).

La demarcación hasta ahora no se ha realizado siguiendo la cosmovisión de los pueblos indígenas sobre sus territorios porque, como hemos dicho anteriormente, donde existe diversidad cultural en el país existe diversidad biológica, y esto entra en juego en la lucha por el control del espacio. Lo que hasta ahora se encuentra demarcado constituyen pequeñas porciones territoriales. Una de las características en estos primeros diez años de demarcación es la delimitación por comunidad, lo cual fragmenta la cosmovisión de los territorios ancestrales.

El Estado no debería tener preocupaciones por los recursos naturales del subsuelo; pues constitucionalmente se encuentra reconocido que es propietario. El Estado solo debe implementar figuras de protección para cada territorio por titular en aquellas áreas donde se contrapongan intereses; por ejemplo, en los espacios de ecosistemas frágiles y poblaciones autóctonas; se puede crear una figura de hábitat indígena donde se armonicen los usos para la conservación de los territorios a favor de los grupos indígenas, que son los que le dan dinámica dichos territorios (Aguilar y Bustillos, p. 11, 2011). Asimismo, en las zonas urbanas, donde se localizan estas poblaciones se debería normar mediante ordenanza los municipios indígenas,

12 La distribución de esos títulos se da de la siguiente forma, en el período comprendido entre el 2005 y el 2013: Anzoátegui (pueblo Kariña) treinta títulos. Amazonas un título (entregado en 2012), Apure 22 títulos, Delta Amacuro dos títulos, Bolívar cinco títulos, Monagas 14 títulos, Sucre un título y Zulia cinco títulos-(Ministerio del Poder Popular Para el Ambiente, (2014).

en cuyo caso se les debe brindar protección a los indígenas, como sujetos de derechos diferenciados.

En la actualidad el proceso de autodemarcación se encuentra paralizado, y esto se reafirma con los datos que nos aporta el Ministerio del Poder Popular para el Ambiente (2009). Por ejemplo, hasta el 2007 se habían titulado 32 comunidades indígenas, las cuales representaban el 1,4 % de un total de 2.295 comunidades; se entregaron 32 títulos de propiedad colectiva. Para el año 2007 restaban 2.263 comunidades por demarcar o titular. Entre el año 2007 y el 2009 se produjo un aumento no representativo del 1% al titular 41 comunidades indígenas, lo que resultó en un total para el 2009 de 73 comunidades indígenas tituladas, las cuales representan el 3,22% de esa población; (a ello hay que restar 2.222 comunidades por demarcar o titular). Desde el 2005 y hasta el 2007 solo se habían titulado comunidades Kariña, Pume, Jivi y Warao. Ya en el 2009, algunas comunidades Yukpa de la Sierra de Perijá recibieron títulos de propiedad colectiva (33 comunidades). Por otra parte, desde el 2009 y el 2013, se titularon 7 comunidades más, quedando 2215 pendientes de ser titulares. Además de esto, desde el 2005 han sido beneficiadas comunidades de diez pueblos indígenas¹³ de los 44 que se localizan en el territorio venezolano.

El balance hasta ahora es que la demarcación ha sido lenta y la validación de

la autodemarcación también. No todas las comunidades se encuentran en el mismo estado, hay muchas que han comenzado sus procesos de deslinde acompañadas técnica y financieramente por aliados de la causa indígenas, otras están a la espera de la validación de los datos recopilados; y, finalmente, un tercer grupo pudiese no haber iniciado este proceso.

La cuestión indígena ha formado parte de la agenda nacional desde los cambios constitucionales de 1999. La política de la demarcación permite que los pueblos indígenas puedan salvaguardar su existencia como culturas diferenciadas, puesto que es en el territorio, donde se materializan todos los derechos reconocidos por el aparato estatal. Además, en esta tendencia del modelo multicultural, que involucra la inclusión de todas las culturas que conforman el Estado, ejecutar este procedimiento significaría avanzar en la realidad social multiétnica, ya que esto le permitiría a los pueblos indígenas tener control sobre el manejo y gestión de sus territorios (lo cual han hecho de forma ancestral). Asimismo, les garantiza la protección de los territorios frente a agentes externos, así como ser incluidos desde este modelo de la diversidad cultural en igualdad de condiciones frente a una sociedad que ha buscado homogenizarlos.

Esto último no es sencillo, pues al derecho indígena se contraponen el “interés nacional” de un aparato estatal que aunque se proclama multicultural

13 Kariña, Pume, Jivi, Cuiva, Warao, Yukpa, Yaruro, Bari, Mapoyo y Pemón (Ministerio del Poder Popular Para el Ambiente. (2014).

continúa siendo liderado por las instituciones del Estado-Nación, anclado en preceptos racistas y desfasado de la realidad latinoamericana. Hasta el 2014 en Venezuela no se han producido cambios significativos ni se han desarrollado estrategias que realmente apuesten por la autogestión indígena; se siguen imponiendo, más bien, las políticas asistencialistas para palear la pobreza de este actor social, pero no se reconoce la importante de un tratamiento diferenciado que proteja y garantice los derechos de los indígenas, derechos que han sido reconocidos a nivel internacional y nacional, y cuyo principio más importante de reivindicar sería el de la libre determinación desde su vertiente interna (autonomía).

IV.- Conclusiones

La política de demarcación es un derecho que se encuentra en demora con los Pueblos y Comunidades Indígenas por parte del Estado. Según los datos recopilados, hasta la fecha solo se han titulado 80 comunidades indígenas en lo que pudiésemos llamar la *primera etapa de la demarcación territorial* (la del reconocimiento de derechos).

El Estado, por temor al control del territorio y de sus recursos, ha secuestrado el proceso de demarcación realizando un deslinde que no responde al espíritu de las leyes reconocidas, sino a los intereses de los terceros: territorios discontinuos, pequeñas porciones y un título de propiedad que responde más a

una carta agraria que al otorgamiento de la propiedad colectiva.

La autodemarcación es la política más idónea frente a la demarcación, en la medida en que aquella logra deslindar, desde la visión indígena, los límites trazados en la representación territorial (etn-cartografía); es decir, es el resultado de algo más amplio que no se concreta en el título: el reconocimiento de una dinámica cultural sobre el espacio. Se trata entonces, de planes de ordenamiento ancestrales, los cuales, solo deben ser reconocidos y fortalecidos por el Estado a través de políticas interculturales que propicien el desarrollo sostenible de estos pueblos.

La autodemarcación tiene una estrecha relación con los planes de vida de los pueblos indígenas en la medida que los límites de sus territorios son la expresión de la dinámica territorial de estas poblaciones. Por el contrario, la demarcación es el resultado de un deslinde técnico que no guarda relación con los planes de ordenamiento ancestral. La demarcación, por consiguiente, se ha convertido en una política promovida y aplicada solo para cumplir con un requisito legal enmarcado en un título de propiedad.

La lentitud del proceso de autodemarcación es consecuencia de la falta de voluntad política del gobierno, que, frente al viejo fantasma de la soberanía y la integración territorial, no tiene como prioridad reivindicar los derechos territoriales de las poblaciones indígenas. No

obstante, un Estado que se defina como multicultural debe encontrar en la diversidad de culturas la legitimidad de su estabilidad; es decir, una política expedida de autodemarcación, de acuerdo con lo que plantea el espíritu de la LOPCI, ayudaría no solo a mejorar la situación económica de estos pueblos desde sus propios preceptos de desarrollo, sino además a armonizar el ordenamiento del territorio venezolano, con los planes de vida indígena. Esto último le permitiría a dicha población desarrollar una economía más sostenible.

Un aparato estatal que se declare multicultural no puede sostenerse en un modelo de explotación petrolera. Mientras esto no se supere, y mientras el extractivismo sea uno de los lineamientos económicos del Estado,¹⁴ el -interés nacional- no permitirá que se avance en el deslinde y, por tanto, titulación colectiva de las poblaciones indígenas. A seis siglos de la colonización y del primer genocidio y fragmentación de estos territorios indígenas, aún sigue el Estado apostando por esta política contrarios a los derechos e intereses de los pueblos y comunidades indígenas, que ha sido heredada de la colonia.

Mientras no se demarquen los territorios indígenas en Venezuela, sus derechos

14 De acuerdo con el Plan de la patria 2013-2019 (Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela, 2012), en su objetivo III, se busca convertir a Venezuela en un país potencia en lo social, lo económico y lo político dentro de la gran potencia naciente de América Latina y el Caribe. Se pretende con ello que se garantice la conformación de una zona de paz en nuestra América.

fundamentales, como la vida, la alimentación y la educación propia, seguirán siendo derechos pendientes de materialización y concreción en los territorios indígenas. En este sentido, la demora del ejercicio del derecho territorial mantiene la cultura de las poblaciones indígenas al acecho de las amenazas que generan actores externos dentro de sus territorios (garimpeiros, mineros, fuerzas irregulares, ganaderos, entre otros), lo cual incluye los proyectos de desarrollo del propio Estado. Por tanto, la única forma de que estas poblaciones tengan seguridad jurídica consiste en la materialización de su deslinde territorial.

Referencias bibliográficas

- Bustillos, L. y Aguilar, V. (2011). *Una propuesta metodológica para diseñar planes de ordenamiento (planes de vida) en territorios indígenas como herramienta de gestión territorial*. Revista venezolana de Gestión Pública, año 2, N.º 2, pp. 141-174.
- Caballero, H. (2007). *La demarcación de tierras indígenas en Venezuela*. Revista venezolana de economía y ciencias sociales, vol. 13, N.º13, p.13.
- Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela. Plan de la Patria. Disponible en: <http://gobiernoenlinea.gob.ve/home/archivos/PLAN-DE-LA-PATRIA-2013-2019.pdf>
- Remiro, A. (2000). *Derecho Internacional*. Madrid: Mc Graw Hill.
- Torre Cuadrada, S. (2010). *Los derechos de los pueblos indígenas en Venezuela*. Madrid: Biblioteca Nueva.

Ministerio del Poder Popular Para el Ambiente (2009). *Estatus de demarcación del hábitat y tierra indígena*. Disponible en: www.minamb.gob.ve

Sociedad homo et natura (2008). *La comisión de demarcación de tierras indígenas pretende aniquilar la nación Barí*. Recuperado de www.soberania.org

Recibido: 10/12/2014 • **Aceptado:** 27/8/201

