



Vladimir Aguilar Castro es politólogo y abogado venezolano. Profesor titular a dedicación exclusiva de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de los Andes (ULA), Mérida, Venezuela. Investigador responsable del Grupo de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (GTAI) de la ULA. Especialización en Relaciones Internacionales por la Universidad Central de Venezuela (UCV). Diploma de Estudios Superiores en Historia y Política Internacional en el Instituto Universitario de Altos Estudios Internacionales y del Desarrollo (IUHEID) de Ginebra, Suiza. Doctor en Estudios del Desarrollo mención política internacional por el IUHEID.

La posibilidad para ya no sólo el reconocimiento sino fundamentalmente para el ejercicio sustancial de los derechos indígenas en Venezuela, está fundamentado en el hecho que la ausencia de territorio se convierte en el principal obstáculo para la implementación del resto de derechos que son colaterales al mismo.

La integridad del territorio junto a la soberanía de los Estados-nación ha sido consustancial con la fragmentación de los territorios ocupados por los pueblos indígenas. Este proceso ha sido anterior a la conformación del territorio de los Estados modernos. De allí que los territorios indígenas sigan siendo lugares de conflicto.

Los derechos territoriales indígenas no pueden materializarse en una perspectiva metamorfoseada del Estado-nación. Se hace imprescindible una mirada más fresca y abierta de las nuevas contemporaneidades que han ido adquiriendo los actores sociales (en este caso los pueblos indígenas como sujetos de derechos).

Este libro pretende abrir cauces, desde el derecho y la política en el contexto de Venezuela, para un tema siempre vigente en las relaciones internacionales de hoy.

RESISTENCIAS INDÍGENAS Y DISIDENCIAS JURÍDICAS EN VENEZUELA

RESISTENCIAS INDÍGENAS Y DISIDENCIAS JURÍDICAS EN VENEZUELA

Vladimir Aguilar Castro



ISBN: 980-7687-10-2
9 789807 687102



FUNDACIÓN BURIA



GTAI



UNIVERSIDAD DE LOS ANDES

Vladimir Aguilar Castro

FUNDACIÓN BURIA

Este libro respeta, salvaguarda y reivindica los posibles conocimientos tradicionales indígenas que se deriven de la utilización e interpretación de la información en él contenida de conformidad con el artículo 124 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999; artículo 103 de la Ley de Pueblos y Comunidades Indígenas de Venezuela (2005); artículo 7 de la Ley de Patrimonio Cultural de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Venezuela (2009), y del artículo 31 de la Declaración de la Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) ratificada por Venezuela.

En cubierta: Fotocomposición del rostro de un chamán Uwottuja (Piaros) detrás de la montaña sagrada Autana.

RESISTENCIAS INDÍGENAS Y DISIDENCIAS JURÍDICAS EN VENEZUELA

VLADIMIR AGUILAR CASTRO



RESISTENCIAS INDÍGENAS Y DISIDENCIAS JURÍDICAS EN VENEZUELA.

©Vladimir Aguilar Castro

Fundación Buría
Barquisimeto, República Bolivariana de Venezuela.
Enero de 2019.

Edición al Cuidado de:

Fundación Buría

Diseño Editorial:

Reinaldo E. Rojas Merchán

reinaldoryr@gmail.com

Impresión:

R&R Imagen y Publicidad, c.a.

@agenciaryr

Depósito Legal: LA2018000093

ISBN: 978-980-7687-10-2

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra —incluido el diseño tipográfico y el arte de cubierta—, sea cual fuere el medio, electrónico, mecánico, por fotocopia o cualquier otro, sin el consentimiento escrito del autor y la editorial.

*A Santiago y Camilo
hijos de la resistencia y de la disidencia.*

*A la memoria de Freddy Menare
de su hermano Sabarire.*

ÍNDICE

Introito	9
Introducción	11

PARTE I

La cuestión indígena como problemática de las relaciones internacionales actuales. Un marco conceptual para su análisis.	17
Problemática general	19
Orígenes del problema o un marco para conceptualizar la cuestión indígena	24
Problemática específica	28
Perspectivas de la problemática objeto de estudio	34
Breve descripción de la literatura básica para la fundamentación teórica del tema	46

PARTE II

El lugar de la cuestión indígena en la evolución de la agenda política internacional	55
Los años previos	58
El ámbito internacional específico de la cuestión indígena	61
Algunas precisiones en torno a los conceptos de minoría y pueblo	68

PARTE III

Los pueblos indígenas como actores de los nuevos temas de las relaciones internacionales contemporáneas	73
Los pueblos indígenas: actores internacionales o herederos de una larga tradición de exigencia participativa	73

PARTE IV

Auto demarcación, territorios y pueblos indígenas en Venezuela	95
¿Por qué es importante este tema en el ámbito internacional y nacional actual?	95
¿Por qué la concreción del catálogo de derechos indígenas se materializa en el derecho del territorio?	98
¿Cuál ha sido el contexto de la evolución de los derechos indígenas en el ámbito internacional?	101
¿Qué es lo sustantivo del artículo 119 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV)?	104
¿Por qué la autodemarcación es la expresión concreta del derecho al territorio como derecho indígena fundamental y transversal del resto de los derechos indígenas existentes?	106
Derechos territoriales indígenas en Venezuela: Un debate pendiente para derechos inconclusos	110
Aportes para la autodemarcación de los territorios indígenas en Venezuela	115
A manera de conclusión	123

POSTSCRIPTUM

Derechos de los pueblos indígenas en Venezuela en tiempos de constituyente: Balance, amenazas y perspectivas	127
Glosario	147

INTROITO

Las reflexiones contenidas en este libro fueron realizadas durante la estancia académica de mi año sabático en el Instituto Ortega y Gasset de Madrid, España, y en la Universidad Lumiere II de Lyon, Francia, entre los años 2012 y 2013. En consecuencia este trabajo es el resultado de varios tiempos: el primero de ellos, tiene que ver con nuestra tesis doctoral elaborada entre los años 2001 y 2004, cuyos resultados son expuestos aquí en la parte I, II y III. De allí que hayamos dejado intacta la bibliografía utilizada para ese momento la cual explica el marco conceptual y teórico de una temática con relevancia en la actualidad. Para decirlo en otras palabras: el tema indígena y la reivindicación de los derechos en el marco del Estado-nación moderno sigue estando transversalizada por dos aspectos que hemos develado en nuestro trabajo. Por una parte, las tensiones y conflictos entre intereses del Estado-nación y derechos de los pueblos indígenas conglomerados dentro su territorio; por la otra, el reconocimiento de derechos colectivos sin menoscabo de las garantías individuales en el marco de un ordenamiento jurídico que apenas reconoce los primeros. A su vez, la problemática contextualizada social e históricamente, obliga a plantearnos un conjunto de interrogantes que tienen que ver con la correspondencia entre normas (*law*) y políticas públicas (*policy*), y a la determinación de ellas entre sí.

Un segundo tiempo, tiene que ver con la forma como este debate internacional irrumpe en el ámbito interno, es decir, en la República Bolivariana de Venezuela luego de que en 1999 el país se diera una nueva Constitución. En efecto, el conjunto de derechos indígenas incorporados en el nuevo contrato social sería –a nuestro modo de ver– luego de 15 años

de derechos reconocidos más no materializados, expresión de una voluntad política pero, sobre todo, consecuencia de los cambios paradigmáticos que venían emergiendo en el sistema global de los derechos humanos y que, mediante el régimen internacional del momento, entrarían en el ordenamiento constitucional nacional.

Un tercer tiempo, tiene que ver con nuestro transitar en el acompañamiento a la causa indígena venezolana en estos años de derechos pendientes. En efecto, luego del cúmulo de derechos consagrados, de leyes orgánicas y especiales existentes desde el año 2001, y de la ratificación del Convenio 169 de la OIT por parte de Venezuela así como de la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas, el derecho al territorio sigue siendo un derecho pendiente en el país, a pesar de su amplia consagración y del espíritu del constituyente expresado en el artículo 119 de la Constitución. Estos últimos aspectos los encontramos contenidos en la Parte IV de este trabajo, el cual sintetiza el conjunto de artículos y reflexiones que hemos sostenido en medios escritos nacionales e internacionales sobre el estado de los derechos territoriales indígenas en Venezuela. Hemos señalado que el único mecanismo con el que cuenta el Estado venezolano para la efectividad de estos derechos indígenas –ante la ausencia de demarcación– es la validación de la autodemarcación.

Finalmente, este trabajo va dedicado a la memoria de líderes indígenas que han muerto por la siempre noble causa de mantener la resistencia en estos años de revolución bolivariana. Valga recordar a René Yekwana, Alexander Fernández, Sabino Romero Izarra y Freddy Menare, entre otros.

A ellos (y con ellos) nuestro compromiso académico de hacer de la Universidad autónoma y pública un espacio para la libertad y la justicia.

Madrid, mayo-junio, 2013.

INTRODUCCIÓN

La cuestión indígena¹ constituye uno de los temas que aun forman parte de la agenda internacional de finales del siglo y comienzos del siglo XXI. Su amplio contenido (derechos colectivos que se derivan de la relación entre los pueblos indígenas y la tierra; propiedad intelectual sobre recursos genéticos que se encuentran en los territorios ocupados ancestralmente; soberanía sobre los recursos naturales que invocan los Estado-Nación y libre determinación de los pueblos indígenas) representan entre otros, los principales temas controversiales del debate actual. A su vez, la cuestión indígena se mantiene como una constante importante en las relaciones internacionales de hoy puesto que, como problemática, viene siendo abordada desde hace tiempo por el sistema de Naciones Unidas. En la actualidad, sus principales aspectos se encuentran determinados por el enfoque que cada organismo internacional le concede y por la forma como los Estados insertan la temática en el orden interno, aunado a los mecanismos de mercantilización ("*marchandisation*") que caracterizan la economía mundial y que influyen, de una

¹ Vale la pena destacar las definiciones que el diccionario de lengua española establece entre autóctono e indígena. En cuanto al primero señala que son los pueblos o gentes originarios del país en que viven, o que ha nacido o se ha originado en el mismo lugar donde se encuentra. Con relación al segundo, estipula que se trata del originario del país de que se trata, o individuo establecido en un país desde tiempos inmemoriales. Para efectos de este trabajo utilizaremos indistintamente indígena y autóctono. Cf. Real Academia Española, **Diccionario de la Lengua Española**, España, Editorial Espasa (22 edición), 2001, Tomo I y II, 3584p. A pesar de lo antes expuesto, en el debate sobre la materia queda lo vago y ambiguo del término autóctono pues su connotación puede estar basada en criterios históricos, políticos o de identidad cultural.

u otra forma, el desenlace de los puntos más relevantes de la política internacional.

Por otro lado, el tema es parte de una vasta agenda de negociaciones y su desarrollo ha ido adquiriendo fisonomía propia, lo cual obliga a darle un tratamiento especial. En este sentido, valen las siguientes interrogantes: ¿Cómo es que el tema se ha insertado en la agenda política internacional? ¿Cuál ha sido su evolución? ¿Cómo es que los Estados han incorporado la problemática en sus políticas nacionales? ¿Cuales son los principales rasgos que han determinado un desarrollo "*relativamente*" autónomo del tema en el ámbito internacional? Estas y otras preguntas constituyen las primeras premisas de partida de este trabajo.

A la par de lo anterior, la conjunción de estrategias lanzadas por los pueblos indígenas para mantener la pertinencia de la discusión en el seno de las Naciones Unidas y en otros foros internacionales, por ejemplo, en el ámbito del Consejo de Derechos Humanos o de la Conferencia de las Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica, conlleva a un análisis profundo de los distintos mecanismos utilizados por estos en el escenario mundial, toda vez que muchas de sus propuestas han nutrido el desarrollo del derecho y la política internacional. Luego de los dos decenios de los pueblos indígenas declarado por las Naciones Unidas es importante hacer el balance del estado actual de la cuestión indígena. Los mecanismos de protección de sus derechos han adquirido un alcance importante pero la formulación de políticas para su ejercicio efectivo aún no terminan de materializarse. Esa es la paradoja que acompaña el problema: por un lado, importantes avances en la concreción de instrumentos obligatorios y de **soft law** para el reconocimiento de sus derechos, y por el otro –como la ley por sí sola no es garantía de derecho– ausencia de una política a través de la cual haya una aplicación práctica de la norma.

La cuestión indígena es una suerte de vaivén entre lo local, lo nacional e internacional. Ella opera entre uno y otro haciendo de correa de transmisión. Para intentar predeterminedar el origen del problema y sus principales tendencias en el futuro, algunos estudiosos, organismos internacionales, agencias especializadas u organismos no gubernamentales, privilegian por el orden interno, y otros, por el internacional. Esta disyuntiva es la expresión de la complejidad de las relaciones internacionales actuales y es otro de los "*enjeux*" del tema que nos proponemos revisar en esta obra. Lo cierto es que ningún análisis de actualidad puede hacerse de manera unidireccional. Son muchas las aristas que deben ser examinadas pues son muchas también las circunstancias que concurren en la determinación de un fenómeno. Ese es otro de los propósitos (manifiestos) de este trabajo: analizar la cuestión indígena como desafío de las relaciones internacionales actuales en un mundo en constante cambio, caracterizado por la persistencia del **conflicto social** como su principal elemento distintivo y constitutivo.

Nuestro estudio se hará en relación con varios aspectos. Primero, con una realidad mundial a partir de la importancia del tema en la agenda política internacional, haciendo un seguimiento del estado actual de la cuestión como expresión del desarrollo de un movimiento indígena, que ha transitado de una demanda por lo "*reivindicativo*" a otra por lo político. El segundo aspecto que trataremos de poner de relieve en nuestro estudio es precisar los derechos colectivos como punto de llegada del principio de libre determinación de los pueblos indígenas, así como –según la fórmula de Dominique Rosenberg– el nuevo contenido que los pueblos indígenas le han dado a este en el marco del derecho de los pueblos a disponer de sí mismos. Estos dos temas que forman parte de los desafíos de la cuestión indígena intentarán dilucidarse en el marco de la contradicción entre lo local, lo nacional y lo internacional.

Para cumplir con lo antes expuesto, en la primera parte de este trabajo se discute la conceptualización del objeto de estudio y los aspectos esenciales de la investigación mediante el análisis de las distintas perspectivas y dimensiones teóricas, es decir, se propone un marco global para entender la cuestión indígena como problemática desde una revisión de la literatura. En una segunda parte, miraremos la evolución de la cuestión indígena en las relaciones internacionales actuales, para dar cuenta del carácter autónomo del tema en la agenda internacional. Finalmente, en la tercera parte esbozamos el carácter de nuevos actores de los pueblos indígenas en el ámbito de los nuevos temas de las relaciones internacionales, a partir de los elementos teóricos planteados en la primera parte y retomados en esta última parte.

Para dar cuenta con lo anterior nos hemos planteado la siguiente **proposición o hipótesis**:

Las relaciones internacionales de los últimos tiempos han estado caracterizadas por temas que han incorporado a nuevos actores internacionales haciendo más compleja la dinámica mundial. La cuestión indígena entendida como el lugar que ha ocupado el tema indígena en la agenda política internacional y nacional constituye una variable importante del cambio global actual. A partir de ella se desprenden un conjunto de temas controversiales que caracterizan el estado y los términos en que se encuentra el debate contenido en las discusiones, proposiciones y formulaciones de políticas y normas que se hacen en el ámbito internacional y nacional en torno a la cuestión indígena.

Por último quisiéramos agregar lo siguiente: la posibilidad para ya no sólo el reconocimiento sino fundamentalmente para el ejercicio sustancial de los derechos indígenas en Venezuela, está fundamentado en el hecho que la ausencia de territorio

se convierte en el principal obstáculo para la implementación del resto de derechos que son colaterales al mismo.

Como ya ha sido constatado, esta circunstancia no es un mero azar. La integridad del territorio junto a la soberanía de los Estados-nación ha sido consustancial con la fragmentación de los territorios ocupados por los pueblos indígenas. Este proceso ha sido anterior a la conformación del territorio de los Estados modernos. De allí que los territorios indígenas sigan siendo lugares de conflicto.

Por otra parte, la noción de *res nullius* ha venido determinando la relación entre pueblos indígenas y Estado-nación. Primero bajo los principios del derecho romano; luego del derecho español y europeo mediante leyes como las de indias y, finalmente, bajo la herencia de los Estados-nación de una supuesta constitución territorial homogénea donde unitario era también cualquier rasgo distintivo de cultura que en su seno pudiera (co) existir.

Lo antes expuesto introduce un nuevo elemento para el análisis de la cuestión indígena en los tiempos actuales: su inclusión en los contratos sociales que han terminado reconociendo los derechos de los pueblos indígenas pasa por replantear los fundamentos a través de los cuales fue configurada la noción moderna (con ya casi cuatro siglos de existencia) del Estado-nación.

Los derechos territoriales indígenas no pueden materializarse en una perspectiva metamorfoseada del Estado-nación. Se hace imprescindible una mirada más fresca y abierta de las nuevas contemporaneidades que han ido adquiriendo los actores sociales (en este caso los pueblos indígenas como sujetos de derechos), así como la emergencia de nuevos derechos que le van imprimiendo una dinámica diferente al actual sistema internacional.

La armonización de una nueva expectativa y, sobre todo, de un nuevo concepto de Estado con la de los pueblos indígenas hacia sus territorios, sigue siendo una apuesta fundamental para los próximos tiempos. Este libro pretende abrir cauces, desde el derecho y la política en el contexto de Venezuela, para un tema siempre vigente en las relaciones internacionales de hoy.

**LA CUESTIÓN INDÍGENA COMO PROBLEMÁTICA
DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES ACTUALES.
UN MARCO CONCEPTUAL PARA SU ANÁLISIS**

La pertinencia del tema está fundamentada en la manera como la cuestión indígena se convierte en problemática de las relaciones internacionales. En efecto, los estudios y negociaciones que se están produciendo en el marco de la política internacional circunscriben el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas a dos corrientes principales¹:

¹ Hay muchos autores que dan diversas clasificaciones en torno al principio de libre determinación. En cuanto a su estudio general y a su aplicación en el ámbito de los pueblos colonizados, además de los citados al final en la bibliografía, podemos mencionar entre otros a, CRAWFORD, James, **The Rights of Peoples**, Oxford, Clarendon Press, 1988, 236p; OBIETA CHALBAUD, José, **El derecho humano de la autodeterminación de los pueblos**, Madrid, Tecnos, 1993, 251p; REMIRO BROTONS, Antonio, **Derecho internacional. Principios fundamentales**, Madrid, Tecnos, 1982, 341p; DAVIES, Elizabeth W, **The Legal Status of British Dependent Territories. The West Indies and North Atlantic Region**, New York, Cambridge University Press, 1995, 376p; POMERANCE, Michla, **Self-Determination in Law and Practice. The New Doctrine in United Nations**, The Hague, Martinus Nijhoff, 1982, 154p; En cuanto a la aplicación del principio de la libre determinación en el contexto de los Estados, podemos mencionar entre otros, BROLMANN, Catherine, LEFEBER, René, ZIECK, Marjoleine (ed.), **Peoples and Minorities in International Law**, Amsterdam, Martinus Nijhoff, 1993, 364p; CHANDRA, Satish (ed.), **Minorities in National and International Laws**, New Delhi, Deep and Deep Publication, 1985, 376p; GURR, Ted Robert, **Minorities at Risk: A Global View of Ethnopolitical Conflicts**, Washington DC, United States Institute of Peace Press, 1993, 427p; GURR, Ted Robert, **Handbook of political Conflict: Theory and Research**, New York, Free Press, 1980, 566p; GNANAPALA, Welhengama, **Minorities Claims: From Autonomy to Secession: International Law and State Practice**, Aldershot, Ashgate, 2000, 339p; HANNUM, Hurst, **Autonomy, Sovereignty and Self-Determination: The Accomodation of Conflicting Rights**, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1990, 503p; THORNBERRY, Patrick, **International**

1. La maximalista o vertiente externa, la cual establece que el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas debe ser entendido en su máxima expresión, es decir, incluyendo la posibilidad de secesión de aquellos pueblos cuya violación constante y reiterada de sus derechos como minorías o pueblos se encuentren vulnerados o en permanente acecho;

Law and the Rights of Minorities, Oxford, Clarendon Press, 1992, 451p; ORAA, Jaime, **Textos básicos de derecho internacional público**, Bilbao, Universidad de Deusto, 2000, 374p; AZCARATE, Pablo, **Minorías nacionales y derechos humanos**, Madrid, Congreso de los Diputados-Universidad Carlos III, 1998, 329p; HANNUM, Hurst (ed.), **Documents on Autonomy and Minority Rights**, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1993, 779p. Finalmente, refiriéndonos propiamente a la libre determinación de los pueblos indígenas tenemos, KINGSBURY, Benedict and ROBERTS, Adam, **Presiding Over a Divided World: Changing UN Roles 1945-1993**, London, International Peace Academy, 1994, 95p; HURREL, Andrew and KINGSBURY, Benedict (ed.), **International Politics of the Environment: Actors, Interest and Institutions**, New York, Oxford University Press, 1992, 492p; TOMUSCHAT, Christian (ed.), **Modern Law of Self-Determination**, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1993, 347p; BROWNLIE, Ian, **Treaties and Indigenous Peoples**, Oxford, Clarendon Press, 1992, 105p; BROWNLIE, Ian, **Los derechos humanos en un mundo dividido**, Bilbao, Universidad de Deusto, 1999, 304p; FENET, Alain; KOUBI, Geneviève et SCHULTE-TENCKHOFF, Isabelle, **Le droit et les minorités. Analyses et textes**, Bruxelles, Bruylant, 2000 (2ème Edition), 661p; LERNER, Natán, **Minorías y grupos en el derecho internacional: derecho y determinación**, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991, 227p; MAVIAN, Lam, **At the Edge of the State: Indigenous Peoples and Self Determination**, New York, Transnational Publishers, 2000, 231p; DUNCAN, Ivison, PATTON, Paul, SANDERS, Will, **Political Theory and the Rights of Indigenous Peoples**, Cambridge-New York, Cambridge University Press, 2000, 323p; URBAN, Greg, SHERZER, Joel, **Nations-States and Indians in Latin America**, Austin, University of Texas Press, 1991, 335p. La extinta Comisión de Derechos Humanos también estableció un criterio propio en esta cuestión realizando dos interpretaciones en cuanto a la autodeterminación: una, la libre determinación interna (autonomía), y la otra, el derecho de los pueblos a elegir libremente su condición jurídica internacional (libre determinación externa). Cf. ECOSOC, Doc. E/2256, Suplemento No.4, XIV Período de Sesiones. Para efectos de este trabajo nos hemos inspirado en la clasificación hecha por TORRECUADRADA, Soledad, **Los pueblos indígenas en el orden internacional**, Madrid, Editorial Dykinson, 2001, 192p., que es la que hemos esbozado (supra).

2. La minimalista o vertiente interna, la cual estipula que la autodeterminación debe ser entendida y concebida en el marco de la libre determinación de los pueblos, es decir, en la posibilidad de que éstos, una vez reconocidos como tales, adquieran el máximo de autonomía (fundamentalmente política) para la gestión de sus asuntos.

1. Problemática general

Generalmente dicho debate se ha extrapolado al orden interno con los errores, vacíos e incoherencias en que se ha dirimido a nivel externo. Los aspectos más controversiales en torno al tema han intentado dar respuesta a las nociones de autonomía y del derecho de los pueblos a disponer de sí mismos como contenido del derecho a la libre determinación². Pero para llegar a una elaboración de esta última es necesario también precisar el carácter de la categoría “*pueblo*”, no sólo en los debates internacionales, sino esencialmente en la forma como ha sido incorporado internamente. Es conocida la dificultad que existe en torno a lograr una definición consensual sobre esta categoría. Con Soledad Torrecuadrada³ podemos hacernos las siguientes interrogantes: ¿Se trata de un “*pueblo*” con características propias? ¿Se trata de varios “*pueblos*” que tienen características comunes y que esos rasgos les separa del resto de la población? ¿Se trata de grupos minoritarios con características específicas que los hacen ser indígenas?

² Para autores como Rodolfo Stavenhagen autodeterminación y libre determinación se usan de manera indistinta. Cf. STAVENHAGEN, Rodolfo, **La cuestión étnica**, México, Colegio de México, 2001, p.111. No obstante, en el debate sobre el derecho de los pueblos a disponer de sí mismos como característica principal de la libre determinación, los expertos insisten en que en ésta última se encuentra también contenida la autonomía.

³ TORRECUADRADA, Soledad, **Los pueblos indígenas en el orden internacional**. Ob. cit. p.49. En la próxima parte volveremos sobre este debate y esta distinción en el marco de la configuración del tema en la agenda política internacional.

¿Pertencen a una categoría jurídicamente determinada? El intentar un régimen de protección para los pueblos indígenas está determinado en gran medida por su consideración como sujetos de derecho interno e internacional. De allí la importancia de su distinción⁴ con otros grupos como las minorías pues desde una *“perspectiva estrictamente técnica estimamos que los grupos indígenas, por sus rasgos diferenciadores, se aproximan más a la categoría de pueblos que al de las minorías, aunque la utilización de aquel tenga connotaciones políticas no siempre deseadas por los Estados”*⁵.

Para la conceptualización de la noción de “pueblo” tomaremos en cuenta las distintas definiciones y consideraciones que se han hecho sobre el tema. Entre las más importantes se encuentra la de Miguel Alfonso Martínez, experto del extinto Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas en su **Estudio sobre los tratados celebrados entre pueblos indígenas y Estados**⁶. Otra es la empleada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y finalmente, la que estipula la Directiva 4.20 del Manual Operacional de Banco Mundial de 1991. Todo lo anterior para reconocer:

(...) que no hay consenso sobre la utilización del término “pueblos indígenas” en el Grupo de Trabajo (de la Comisión de Derechos Humanos que negocia

⁴ Entre los rasgos diferenciadores más importantes tenemos: la relación con la tierra por parte de los pueblos indígenas; la autoidentificación; la reivindicación del principio de autodeterminación en su condición de « pueblos », amparándose en el artículo 1 común a los dos pactos internacionales de derechos humanos y no solamente en el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; los tratados celebrados entre los pueblos indígenas o sus antecesores con las potencias coloniales de la época; la continuidad histórica con los habitantes originarios de la región.

⁵ TORRECUADRADA, Soledad, **Los pueblos indígenas en el orden internacional**, Ob. cit.

⁶ Doc. UN E/CN.4/Sub.2/1999/18.

el Proyecto de Declaración sobre Derechos de los Pueblos Indígenas), en parte por las implicaciones que puede tener este término en el derecho internacional, inclusive con respecto a la libre determinación y a derechos individuales y colectivos⁷.

No obstante la ausencia de definición, la práctica internacional ha demostrado que ello no ha sido un obstáculo para el reconocimiento de derechos difusos, innominados o no definidos. Ha sido el caso de las minorías, que a falta de una definición consensual no ha existido ningún impedimento para la protección de sus derechos y para la adopción de acuerdos internacionales que los reconozcan⁸.

Dicho lo anterior es necesario hacer una precisión sobre el contenido de la cuestión indígena. Esta última la entendemos como el conjunto de temas controversiales que afectan de manera directa o indirecta a los pueblos indígenas, determinando el lugar que ha ocupado el tema indígena en la agenda política internacional y nacional⁹. El análisis de los pueblos indígenas como nuevos actores sociales nos permitirá entender que *“son la expresión política de los “clivajes” de una sociedad y designan grupos excluidos del sistema político que lanzan desafíos a las autoridades políticas para que sus reivindicaciones sean tomadas en cuenta en el ámbito de la agenda política nacional”*¹⁰. Tanto las respuestas que las autoridades formulan en un momento dado como las reivindicaciones de los actores sociales pueden expresarse

⁷ Doc. UN E/CN.4/2000/84.

⁸ CAPOTORTI, Francesco, **Etude des droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques**, New York, ONU, 1991, 119p.

⁹ Para un alcance más amplio de la definición cuestión indígena ver el Glosario.

¹⁰ KRIESI, Hanspeter, **Le système politique Suisse**, Paris, Economica (2ème Edition), 1998, 423p. Más adelante volveremos sobre esta caracterización de nuevos actores sociales.

de diversas formas¹¹. La emergencia de los actores sociales y sus formas de protesta dependen en gran medida del sistema político mismo, fundamentalmente en lo que concierne a la configuración del poder y al marco institucional¹². A su vez, el estudio del tipo de Estado permite ver las formas de protesta posible y las oportunidades políticas que pueden influenciar los procesos de decisión política¹³.

Finalmente, podemos agregar que la evolución de las reivindicaciones de los pueblos indígenas en el contexto internacional ha ido a la par de las demandas de las minorías. La falta de una definición expresa y consensual de una y otra noción (pueblo y minoría) han sido dos elementos característicos del desarrollo de ambos temas. Como nos lo señala Rodolfo Stavenhagen¹⁴, los pueblos indígenas han expresado que la situación que ellos viven y padecen requiere de una atención especial por parte del Estado y del sistema de las Naciones Unidas. En este sentido afirma¹⁵:

Los propios pueblos indígenas (...) han podido exponer sus puntos de vista (sosteniendo) que su situación es diferente a la generalidad de las minorías y que debe otorgársele una atención especial. Para empezar, en ciertos países latinoamericanos, los indígenas no constituyen una minoría, sino por el contrario, forman una mayoría numérica. En segundo lugar, los indígenas son los descendientes de los habitantes originales de un país colonizado por inmigrantes o conquistado por la fuerza. En tercer lugar, han sido víctimas de ciertos procesos de desarrollo económico

¹¹ Ob. cit.

¹² TARROW, Sidney, **Power in Movement: Social Movements, Collective Action and Politics**, New York, Cambridge University Press, 1994, 251 p.

¹³ Ob. cit.

¹⁴ STAVENHAGEN, Rodolfo, **La cuestión étnica**. Ob. cit. p. 119.

¹⁵ Ob. cit.

y político que los han colocado en una situación de subordinación y dependencia en relación con la sociedad dominante dentro de sus propios territorios. Los pueblos indígenas argumentan que ellos son las naciones originales, las primeras, y que sus derechos humanos han sido sistemáticamente violados por los Estados dominantes, cuya legitimidad no reconocen en ciertos casos.

Basados en el hecho cierto que las potencias coloniales celebraron tratados con los pueblos indígenas y que posteriormente fueron rotos de manera unilateral, los indígenas reclaman la condición de “pueblos” y no de minorías. Es el argumento de la ocupación anterior como fuente de otros derechos colectivos vinculados a la relación de dichos pueblos con la tierra¹⁶.

Por lo antes expuesto y como veremos más adelante, con la creación del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas en 1982¹⁷, en el marco de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías, el tema indígena adquiere desarrollo propio¹⁸. Luego, en el ámbito de esta misma Subcomisión, también se crea en el año de 1995 el Grupo de Trabajo sobre las Minorías, siendo en este momento en que oficial e institucionalmente los temas divergen en su forma y contenido, al menos en su tratamiento en el ámbito de este órgano de Naciones Unidas.

Para ese entonces el avance que se había realizado en torno a la cuestión indígena estaba bastante adelantado en el seno de la Subcomisión. Ya había sido aprobado el Proyecto de

¹⁶ *Ibíd.* p. 120.

¹⁷ Posteriormente en el año de 1993 cambiará de nombre a Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas.

¹⁸ Ver (infra) Parte II.

Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Asamblea General de las Naciones Unidas había también declarado el Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas. No obstante el hecho que esta evolución le fuera imprimiendo contenido y carácter específico al tema indígena, había algunos aspectos que seguían estando pendientes en la agenda internacional: por una parte, el alcance y contenido del principio de la libre determinación y por la otra, la dimensión de los derechos colectivos consagrados en los distintos instrumentos jurídicos internacionales relativos a pueblos indígenas. Pero fundamentalmente lo que estaría en cuestión sería la *forma como estos actores se incorporarían como sujetos principales de una agenda política internacional en permanente evolución*. Este último “enjeu” es el que proponemos poner de relieve en las dos próximas partes partiendo de la hipótesis planteada en la introducción. Para dar con ello, a continuación definimos la forma en que pretendemos abordarlo no sin antes precisar el contenido de la problemática en cuestión.

Orígenes del problema o un marco para conceptualizar la cuestión indígena

La cuestión indígena ha sido en forma indirecta conceptualizada por distintos autores¹⁹. El desarrollo del tema ha adquirido

¹⁹ Nos permitimos remitir al lector a la bibliografía citada al final del presente trabajo. No obstante, para efectos de lo que a partir de aquí consideramos como textos claves del tema en cuestión y de la problemática que deseamos plantear, podemos mencionar: ROULAND, Norbert; PIERRE-CAPS, S y POUMAREDE, J, **Droits des minorités et des peuples autochtones**, Paris, PUF, 1996, 581p; SCHULTE-TENCKHOFF, Isabelle, **La question des peuples autochtones**, Bruxelles, Bruylant, 1997, 235p.; AIKIO, Pekka and SCHEININ, Martin (editores), **Operationalizing the Right of Indigenous Peoples to Self-Determination**, Finland, Institute for Human Rights-Abo Akademi University, 2000, 251p.; MACKAY, Fergus, **Los derechos de los pueblos indígenas en el sistema internacional. Una fuente instrumental para**

diversas variantes y muchos estudiosos lo han abordado desde varios puntos de vista. Como mostraremos en la segunda y tercera parte de este trabajo, la problemática ha tenido su propia evolución lo que le ha dado fisonomía y autonomía propia en el ámbito doméstico e internacional. Podríamos afirmar que su desarrollo se enmarca dentro del contexto en el que han aparecido nuevos actores internacionales y en la forma como éstos han influenciado la agenda política mundial. Por otra parte, lo que hemos denominado temas controversiales²⁰ sirve de punto de partida para mostrar el hilo conductor de nuestro estudio por encontrarse éstos en el centro de lo que debaten y negocian los Estados y los actores no estatales, en este caso, los pueblos indígenas.

En este orden de cosas Josepha Laroche²¹ citando a James Rosenau señala:

Las teorías de las relaciones internacionales deben hoy elaborar nuevos paradigmas integrando los individuos que detentan un lugar importante en la política internacional. En este sentido, los trabajos de James Rosenau han contribuido largamente desde hace años a este aumento de perspectivas teóricas. Subrayando cuanto el nivel micropolítico reviste una importancia crucial para comprender la política mundial, él (Rosenau) ha estado entre los primeros en poner énfasis en las dinámicas individuales, anteriormente desconocidas o subestimadas. Explorar todas las correlaciones posibles entre las variaciones micropolíticas y sus resultados en el plano macropolítico se convierte para el científico

las organizaciones indígenas, Perú, APRODEH-FIDH, 1999, 457p.

²⁰ Los principales temas controversiales están referidos más adelante en el marco de la problemática específica.

²¹ LAROCHE, Josepha, **Politique internationale**, Paris, L.G.D.J, 1998, pp.165-166.

político en una necesidad incuestionable. Se trata de comprender más cómo los cambios en la conducta o en las aptitudes de los individuos son susceptibles de generar modificaciones en el gobierno de los Estados (...)

(...) Estos fenómenos revelan Estados cada vez más cuestionados por individuos capaces de agregar sus acciones en una acción colectiva con efectos a veces mayores. Conviene visualizarlos no como entidades atomizadas sino como actores emergentes en el seno de redes nacionales y transnacionales (...)

Otros autores avanzan en lo que es la formulación de una agenda hecha por actores no estatales y en lo que puede ser una definición de las relaciones internacionales, no sólo desde la mera óptica de los Estados. Por ejemplo Marie Claude Smouts²² señala que *“el objeto de las relaciones internacionales es el funcionamiento del planeta, o para ser más precisos, la estructuración del espacio mundial por redes de interacción social”*. Partiendo de lo anterior, la relación entre actores internacionales se hace de manera transversal sin jerarquía alguna y tomando más en cuenta las dinámicas, tendencias, trayectorias e interpenetraciones de cada actor que por movimientos definitivos y unilaterales.

Los pueblos indígenas se insertarían dentro de lo que son las teorías que explican y refieren estas novedosas tendencias del sistema internacional. Su lugar como nuevos actores y su particularidad en cuanto al tipo de agenda internacional que influyen y formulan les concede un carácter especial en el tema en cuestión. Por otra parte, el desarrollo de sus demandas y reivindicaciones en el marco de convenciones,

²² SMOUTS, Marie-Claude (sous la direction), **Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories**, Paris, Presse de Science Po, 1998, p.14.

tratados, acuerdos y declaraciones de derecho internacional y su incidencia en la formulación de políticas y normas en el ámbito interno, da cuenta de la evolución de la temática tanto en el contexto global como nacional.

Desde esta perspectiva y de nuevo con Marie Claude Smouts²³ podríamos señalar, en aras de ir conceptualizando la cuestión indígena, lo siguiente:

El sistema llamado westfaliano no se ha destruido sino que se ha transformado. El Estado no ha desaparecido pero ya no tiene el mismo contenido (...) Bajo estas nuevas condiciones el Estado no puede ser un fin en sí mismo. Sus funciones no son más, o en todo caso no solamente, la de encarnar una colectividad sino de servir a una comunidad humana mundializada e interdependiente (...) Mas que la coexistencia de dos sistemas, estado-céntrico y multi-céntrico, es la interpenetración de dos sistemas cómplices y concurrentes que se debe de administrar.

(...) La relación entre reivindicaciones identitarias y el territorio es particularmente compleja. Por una parte, la multiplicación de los espacios creados por la mundialización (espacios de comunicación fundamentalmente) tiene por efecto el de debilitar la relación del ciudadano con el Estado. Por la otra, las reivindicaciones nacionalistas empujan a la consolidación de espacios políticos inscritos en una realidad territorial, la mayoría de las veces por reventar (...)

Lo anterior constituye el marco de la problemática que nos hemos planteado construir, mirando cómo lo que hemos

²³ Ob. cit. pp. 24-25. En el contexto de este trabajo mundialización es sinónimo de globalización.

denominado temas controversiales se desarrolla y transcurre en la agenda internacional y luego se inserta en el ámbito interno, precisando los conflictos y tensiones que en torno a ellos se crean.

2. Problemática específica

La cuestión indígena tiene varios componentes. Su contenido está determinado por el conjunto de elementos que le dan una u otra orientación. En el caso de este trabajo, está caracterizada por dos temas controversiales de envergadura que constituyen el **quid pro quo** del mismo: a) Los derechos de los pueblos a disponer de sí mismos como fundamento del principio a la libre determinación de los pueblos indígenas, observando su vertiente interna; b) Los derechos colectivos como punto de llegada del derecho a la libre determinación. Ambos son parte importante de la agenda de negociaciones entre pueblos indígenas y Estados, siendo al mismo tiempo fuente permanente de tensiones y conflictos en el ámbito nacional.

Estos temas además son desafíos fundamentales de las relaciones internacionales actuales. En el caso del principio del derecho de los pueblos a disponer de sí mismos existe un largo debate²⁴ en torno a su contenido, aplicación y puesta en práctica no sólo a través de normas jurídicas, sino

²⁴ Sin desmedro de los antes (*supra*) citados, también tenemos: ARDANT, P, "Que reste-t-il du droit a disposer d'eux mêmes?", **Pouvoirs**, 1991, numero 57, pp.43-57; BEDJAOU, Mohammed, **Pour un nouvel ordre économique international**, Paris, UNESCO, 1979, 295p; BENCHIKH, M, **Droit international du sous-développement**, Paris, Berger-Levrault, 1983, 331p; BERCIS, P, **Guides des droits de l'homme: la conquête des libertés**, Paris, Hachette, 1993, 255p; CALOGEROPOULOS-STRATIS, S, **Le droit des peuples à disposer d'eux mêmes**, Bruxelles, Editions Bruylant, 1973, 388p; CASSESE, Antonio, **Self-determination of peoples: A Legal Reappraisal**, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, 375p.

fundamentalmente mediante la formulación de políticas para hacerlo efectivo. Como lo manifiesta Edmond Jouve²⁵:

El derecho de los pueblos es fuente de una intensa fermentación ideológica. Este derecho es nuevo. Es frágil. Peligroso para el Estado y altamente sospechoso. Riesgos le amenazan. Para imponerse debe medirse con otros principios. La “unidad nacional” y la “integridad territorial” figuran entre sus más renombrados competidores. Desviaciones pueden también alterarlo teniendo como origen la voluntad de hegemonía y los intereses nacionales. Estos elementos modelan la actualidad del derecho de los pueblos. Ellos determinan también su futuro.

Pero el marco de la libre determinación de los pueblos indígenas ha sido precisado por los expertos del anterior Grupo de Trabajo de los Pueblos Indígenas de la también extinta Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas. En efecto, su consideración pasa por reconocer que su “*aplicación gira en torno al examen no separatista del derecho en el contexto de los pueblos indígenas que viven dentro de estados independientes*”²⁶, es decir, reconociendo al mismo tiempo el derecho a la soberanía e integridad territorial estatal. En este sentido, la ex Presidenta-Relatora del Grupo de Trabajo de los Pueblos Indígenas, Erica-Irene Daes ha señalado lo siguiente²⁷:

²⁵ JOUVE, Edmond, **Le droit des peuples**, Paris, PUF (col. Que sais je?), 1986, p.109.

²⁶ MACKAY, Fergus, **Los derechos de los pueblos indígenas en el sistema internacional. Una fuente instrumental para las organizaciones indígenas**, Ob. cit. p. 63.

²⁷ ONU, Documento E/CN.4/Sub.2/1993/26/Add.1, 1993.

La libre determinación normalmente debería interpretarse como su derecho a negociar libremente su status y representación en el estado en que viven. Esto podría ser descrito mejor como un tipo de “construcción del Estado tardío”, a través del cual los pueblos indígenas estén en capacidad de unirse con los demás pueblos que edifican el estado en términos justos y en mutuo entendimiento, luego de muchos años de aislamiento y exclusión. Esto no supone asimilación de los individuos indígenas como ciudadanos al igual que el resto, sino su reconocimiento e incorporación como pueblos distintos en la construcción del estado, en términos de mutuo acuerdo.

En lo que se supone una novedosa noción de Estado, el reconocimiento del pluriculturalismo constituye el fundamento de una caracterización moderna de lo que debe ser esta entidad como encrucijada de diversas culturas, partiendo de nuevas bases y de asumir lo diferente como componente esencial de su re-invenición. No obstante: ¿Hasta dónde los Estados están dispuestos a asumir como cierto este principio? ¿Cuál es la implicación de este principio para los pueblos indígenas? ¿Cuál es el alcance y por qué constituye en la actualidad uno de los principales temas controversiales de la puesta en práctica de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas? ¿De qué manera afecta al principio de la soberanía de los Estados sobre sus recursos naturales así como a su integridad territorial? ¿Es posible la conciliación de ambos principios? ¿Cómo se expresa en el ámbito de lo nacional y local un principio concebido en un contexto internacional? ¿Qué pueden ganar los indígenas y qué pueden perder los Estados, y viceversa, qué pueden ganar los Estados y qué pueden perder los indígenas?²⁸

²⁸ AGUILAR CASTRO, Vladimir, "Guardianes ancestrales en Venezuela: la demarcación de territorios como estrategia para la conservación y manejo de parques nacionales y áreas protegidas", in **Proceedings of the First**

En lo concerniente a los derechos colectivos como punto de llegada del derecho a la libre determinación distintos autores también han venido avanzando en el tema²⁹. Antes debemos destacar la interconexión entre uno y otro elemento. Para la concreción de los primeros es preciso el reconocimiento de la libre determinación, es decir, que los derechos colectivos sólo puedan materializarse en el marco del derecho de los pueblos indígenas a disponer de sí mismos. Según Rodolfo Stavenhagen³⁰:

La lucha por la autonomía (internal self-determination) no se da en un vacío, ni resulta solamente de la imaginación de algunos activistas o de las elucubraciones de algún politólogo o jurista. Hoy en día, como siempre, esta se plantea en el marco de la lucha por los derechos humanos y las garantías individuales y sociales. Quienes invocan contra el concepto de autonomía efímeras razones de estado, niegan la historia e ignoran las dinámicas sociales.

Los derechos colectivos se encuentran consagrados en la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. El artículo 3 destaca en forma clara su fundamento estipulando que *“los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural”*³¹. El artículo 4 sirve de complemento del anterior al señalar que *“los pueblos indígenas, en ejerci-*

International Congress of Biodiversity, Cuzco, INKA, 2002 (CD ROM).

²⁹ Ver bibliografía citada al final.

³⁰ STAVENHAGEN, Rodolfo, *“Hacia el derecho de autonomía en México (Prólogo)”*, en BURGUETE CAL Y MAYOR, Aracely, **México: experiencias de autonomía indígena**, Dinamarca, IWGIA, 1999, pp.8-9.

³¹ Aunque en la Declaración no hay una definición explícita de lo que son derechos colectivos, de la interpretación de varios de sus artículos (3, 4 y 5 entre otros) se desprende que es el conjunto de derechos no individualizables cuya violación afecta a una colectividad indígena (en el contexto de nuestro trabajo).

cio de su derecho de libre determinación, tienen derecho a la autonomía o el autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de los medios para financiar sus funciones autónomas". El artículo 5 establece que *"los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado"*.

Partiendo del carácter difuso y del interés general inherente a estos derechos, Fergus Mackay³² insiste en dos maneras de ser titular:

- Los derechos colectivos que sólo pueden ser reivindicados por el grupo, no así por sus miembros individuales, a menos que un individuo haya sido designado como representante o recibido expresa autorización de éste.
- Un derecho colectivo puede ser reivindicado por un miembro individual del grupo, quién actúa ya sea por cuenta propia, o en representación de otros miembros del grupo o del grupo en su totalidad.

El segundo tipo de derecho (colectivo) es definido como de doble posición pues tanto los miembros individuales como el grupo en sí pueden ejercerlo o invocarlo³³. En cambio, en el primer tipo los derechos colectivos sólo pueden ser invocados por el grupo en sí o través de un representante³⁴. Otro autor como

³² MACKAY, Fergus, **Los derechos de los pueblos indígenas en el sistema internacional. Una fuente instrumental para las organizaciones indígenas**, Ob. cit. p. 53.

³³ *Ibíd.* p. 54.

³⁴ *Ibíd.*

Maddalena³⁵, asevera que los ordenamientos jurídicos modernos protegen intereses puramente individuales y la noción de bien, en sentido jurídico, es concebida como una tutela de estos intereses afirmándose, por lo tanto, que un bien jurídico es aquello que es objeto de un derecho subjetivo. No obstante, el derecho ambiental invierte esta perspectiva: se requiere antes que nada la protección del bien ambiental y en consecuencia, a partir de la tutela de este bien (colectivo) se determinan las posiciones jurídicas de las personas individuales.

En el caso de los derechos indígenas, por extensión (*mutatis mutandi*) ocurre igual que en el derecho ambiental: el derecho humano al ambiente es al mismo tiempo el interés del individuo y de la colectividad, más aún, es un derecho que le corresponde al sujeto individual como miembro de la colectividad³⁶.

Lo antes expuesto nos conduce al centro del problema: por una parte, a las tensiones y conflictos entre derechos del Estado-nación y derechos de las comunidades y pueblos conglomerados dentro su territorio; por la otra, al reconocimiento de derechos colectivos sin menoscabo de las garantías individuales dentro de un ordenamiento jurídico que apenas reconoce los primeros. A su vez, la problemática contextualizada social e históricamente obliga a plantearnos un conjunto de interrogantes que tienen que ver con la correspondencia entre normas (*law*) y políticas (*policy*) y a la determinación de ellas entre sí³⁷.

³⁵ MADDALENA, T, "Las transformaciones del derecho a la luz del problema ambiental: aspectos generales en derecho ambiental", en **Revista del Derecho Industrial**, número 41, Buenos Aires, 1992.

³⁶ Ob. cit.

³⁷ Según Bartolomé Clavero, "en la medida de cada caso, estamos ante un cambio, pero un cambio que es todavía más de política, de policy, que de law, de ley, más de ejercicio de un poder que de cuestión del mismo. El orden estatal sigue teniendo su policy por encima de los imperativos de su law y del derecho

3. Perspectivas de la problemática objeto de estudio

La dimensión de la problemática planteada está determinada por dos perspectivas fundamentales:

3.1. La teórica

Basada –como hemos visto– en los análisis de nuevos actores internacionales desde el ángulo de las relaciones internacionales; la teoría de régimen internacional, para precisar cómo lo internacional, lo nacional y lo local se entrecruza, interconecta y determina entre sí, y finalmente la teoría de conflictos, para el análisis de las tensiones que se crean entre la convivencia y la contradicción de lo político y lo jurídico, a partir de lo señalado por Diego Iturralde³⁸, en cuanto a que las demandas indígenas:

Como toda reivindicación de un sector social tiene un carácter eminentemente político: implica una disputa (y una forma de disputa) que excede los límites de una cuestión de doctrina o técnica jurídica, que –por tanto– no se resuelve en sí misma (esto es, en la reforma legal), sino en una variación de la correlación de las fuerzas sociales, asunto que, a su vez, atañe no solamente a los sujetos indígenas, sino al conjunto de la sociedad.

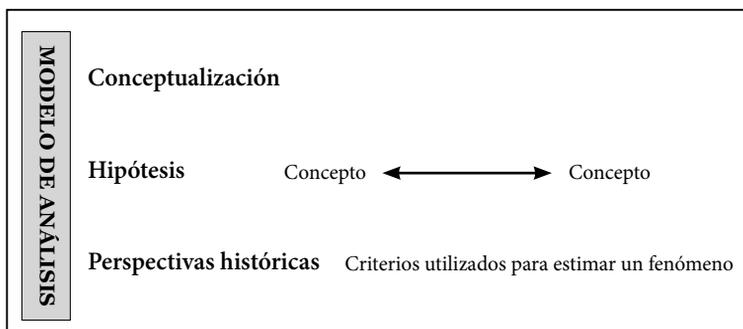
Sin desmedro de lo que esbozaremos en la Parte II y III de este trabajo, donde intentaremos darle contenido a lo que teóricamente estamos aquí definiendo, las siguientes perspectivas teóricas tienen por objeto dilucidar las claves y

internacional". Cf. CLAVERO, Bartolomé, **Derecho indígena y cultura constitucional en América**, México, Siglo XXI, 1994, pp.65-73.

³⁸ ITURRALDE, Diego, "*Movimiento indio, costumbre jurídica y usos de la ley*", en **América Indígena** XLIX, pp. 49-63.

demás aspectos fundamentales que giran en torno a la cuestión indígena para la construcción de un modelo de análisis.

CUADRO 1.
HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UN MODELO DE ANÁLISIS



A) La perspectiva sobre los nuevos actores internacionales

Debemos comenzar precisando que existen varias teorías que definen los nuevos actores internacionales. Pero también hay las que hablan de nuevos movimientos sociales. A efectos de este trabajo utilizaremos ambas, en forma indistinta, para tratar de mostrar cómo los pueblos indígenas responden y se insertan en las dos categorías, dependiendo de condiciones y circunstancias políticas específicas que le hacen aparecer como uno u otro en un momento histórico determinado.

En el ámbito de las relaciones internacionales distintos autores han hablado de la aparición de otros actores no estatales. Por ejemplo, Keohane y Nye³⁹, *“en su concepción de la política*

³⁹ Citados por SMOUTS, Marie-Claude, **Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories**, Ob.cit. p. 19.

mundial (world politics paradigm) han demostrado la emergencia de nuevos actores transnacionales autónomos quienes tienen sus propias políticas exteriores pudiendo oponerse deliberadamente o poner obstáculos a las políticas conducidas por los Estados". En este sentido, se desarrolló un paradigma llamado pluralista el cual pone énfasis en las distintas corrientes que percibían al mundo como un conjunto de relaciones multicéntricas en donde los actores no estatales ocupan un lugar importante⁴⁰. Dicho paradigma se opone al realista que ubica de manera especial el papel del Estado.

En este mismo orden de ideas, Robert Cox propone, en el marco de la noción gramsciana de estructura hegemónica, incluir a los grupos sociales y a los distintos componentes de la sociedad civil dentro de una nueva perspectiva de multilateralismo⁴¹. En este sentido, sostiene que para la comprensión de las relaciones internacionales existen tres tipos de estructuras⁴²: a) La organización de la producción, y sobre todo las fuerzas sociales que resultan; b) Las formas del Estado, que se desprenden de las complejas relaciones entre el Estado y la sociedad; c) El orden mundial que surge de la configuración de las relaciones de fuerzas en la escena internacional. Estas diferentes estructuras están estrechamente imbricadas. Los cambios en la organización de la producción generarán otras fuerzas sociales, que modificarán las estructuras estatales y que a su vez generarán la emergencia de nuevas configuraciones en el orden mundial⁴³.

La perspectiva de los nuevos actores en las relaciones internacionales puede ser complementada con la de nuevos movimientos sociales. En efecto, los trabajos de Alain

⁴⁰ Ob.cit. p. 20.

⁴¹ Ibid. p.21.

⁴² SENARCLENS, Pierre de, **La politique internationale**, Paris, Armand Colin, 1998 (2ème Edition, Collection Cursus), p.98.

⁴³ Ibid.

Touraine⁴⁴, Immanuel Wallerstein⁴⁵ y Donatella Della Porta, Hanspeter Kriesi y Dieter Rucht,⁴⁶ hablan de estos actores como capaces de desarrollar relaciones y establecer redes de carácter autónomo. Touraine hace una diferenciación importante entre reacciones colectivas y luchas. En efecto, las primeras entran dentro de la noción de acciones conflictuales que pueden ser incluidas como un esfuerzo de defensa, reconstrucción o de adaptación de un elemento enfermo del sistema social. Las segundas son analizadas como factores de cambio que buscan transformar las relaciones de dominación⁴⁷. En lo que es la definición de movimiento social propiamente dicho (*“en si”*) lo ubica como:

La acción, a la vez culturalmente orientada y socialmente conflictual de un actor social colectivo definido por su posición de dominación o de dependencia en el modo de apropiación de la historicidad de los modelos culturales de inversión, conocimiento y de moralidad hacia los cuales está orientado. Esta definición la presenta como parte de los agentes de conflictos estructurales de un sistema social⁴⁸.

Para Wallerstein, un movimiento social es antisistema cuando sostiene que ni la libertad ni la igualdad pueden ser

⁴⁴ TOURAINE, Alain, **Le retour de l'acteur**, Paris, Fayard, 1984, 248p. Para una visión más extendida sobre el tema ver bibliografía citada al final.

⁴⁵ WALLERSTEIN, Immanuel, *“Histoire et dilemmes des mouvements antisistémiques”*, in AMIN, Samir (et al;), **Le grand tumulte? Les mouvements sociaux dans l'économie-monde**, Paris, La Découverte, 1991, 209p. Durante el desarrollo de la Parte III volveremos sobre el tema con las tipologías de actores sociales de Touraine y Wallerstein. Los pueblos indígenas podrían entrar perfectamente en una de éstas.

⁴⁶ DELLA PORTA, Donatella, KRIESI, Hanspeter and RUCHT, Dieter, **Social movements in a globalizing world**, London, MacMillan Press, 1999, 256 p.

⁴⁷ TOURAINE, Alain, **Le retour de l'acteur**, Ob.cit. pp. 107-123. Traducción personal.

⁴⁸ Ibid. p. 115.

realidad en el sistema existente, y por lo tanto, es necesario transformar el mundo para que lo sea⁴⁹. Finalmente, para Della Porta, Kriesi y Rucht, la acción social de estos actores está determinada e influenciada, en parte, por la acción social de otros movimientos que se encuentran en diferentes partes del planeta⁵⁰. Precisar las características de estos y los hilos que les mueven e interconectan es otro de los objetivos que nos proponemos vislumbrar en el marco de la cuestión indígena.

A partir de lo antes expuesto vale la pena, junto a Ariel Colonomos⁵¹, tomar en consideración las siguientes interrogantes: ¿En dónde se debe situar el espacio de las redes transnacionales y de los nuevos actores dentro del sistema internacional? ¿Se trata de emanaciones individuales del poder del Estado? O a la inversa ¿Se puede considerar que las redes transnacionales y los propios actores no estatales constituyen un conjunto (relacional) autónomo?

B) La teoría del régimen internacional

La teoría del régimen internacional nos servirá para ubicar las relaciones internacionales luego de la guerra fría. La aparición de nuevos actores internacionales y el relativo debilitamiento del rol del Estado hace que el análisis del orden internacional actual se vuelva más complejo. No obstante, coincidimos con la crítica⁵² que a menudo se ha hecho de esta teoría, en cuanto

⁴⁹ WALLERSTEIN, Immanuel, *“Histoire et dilemmes des mouvements antisystémiques”*, Ob.cit. p. 36.

⁵⁰ *“In the contemporary world, social action in a given time and place is increasingly conditioned by social actions in very distant places”*, DELLA PORTA, Donatella, KRIESI, Hanspeter and RUCHT, Dieter, **Social movements in a globalizing world**, Ob.cit. pp. 3-23.

⁵¹ COLONOMOS, Ariel, *“L'acteur en réseau à l'épreuve de l'international”*, en SMOUTS, Marie-Claude, **Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories**, Ob.cit. pp. 203-21.

⁵² La crítica más conocida es la formulada por STRANGE, Susan, *“Cave! Hic*

a que una de sus principales limitaciones es que restringe la perspectiva del mundo global a la idea de régimen y a la declinación de los fenómenos políticos como objeto de análisis.

Lo que nos interesa retener de esta perspectiva es lo manifestado por Pierre De Senarclens⁵³:

Las estructuras internacionales no reflejan solamente las jerarquías de la potencia, ellas están igualmente reguladas por instituciones. Estas últimas marcan la orientación política de los Estados definiendo reglas de juego, generando expectativas, delimitando objetivos, influenciando intereses y preferencias, limitando el campo de orientaciones políticas y estratégicas. En este sentido, los gobiernos están imbricados en sistemas de regulación formados por sus regímenes de cooperación y por las organizaciones internacionales y las interacciones de los actores no estatales.

Otro de los aspectos que nos interesa desarrollar dentro de esta teoría es la propia noción de régimen internacional⁵⁴, entendido como el conjunto de principios, normas, convenciones y procedimientos de toma de decisión, explícitas o no, rigiendo un campo particular de las relaciones internacionales. En efecto, al tratar la cuestión indígena y su inserción en el ámbito interno es interesante evaluar, desde esta perspectiva, los alcances domésticos de la formulación de políticas y de normas a nivel internacional. ¿A que responden? ¿A través de qué mecanismos se reproducen en el ámbito nacional? ¿Cómo se manifiesta en lo local? De esta manera los regímenes o el régimen internacional contribuye al desarrollo de prácticas

Dragones: a Critique of Regime Analysis", in KRASNER, Stephen (ed.), **International Regimes**, Ithaca, Cornell University Press, 1983, p. 337-354.

⁵³ SENARCLENS, Pierre de, **La politique internationale**, Ob.cit. p.158.

⁵⁴ KRASNER, Stephen, **International Regimes**, Ob.cit. p. 1.

sociales convergentes y habituales⁵⁵. A través de ellos se definen reglas de juego donde se delimitan los comportamientos legítimos en campos de actividades específicos orientando las posiciones y expectativas, no sólo de los gobiernos, sino de los otros actores de la política internacional⁵⁶.

Por otra parte, la perspectiva de régimen internacional nos ayuda a revisar la idea de agenda política internacional y nacional y los distintos acuerdos y convenciones en torno a ella, precisando los principios y normas como características propias de un régimen, y las convenciones y procedimientos de toma de decisiones como elementos subsidiarios que pueden evolucionar sin alterar la esencia de las instituciones⁵⁷. Otro de los postulados que podríamos apreciar de esta teoría es el que *“las instituciones internacionales, los tratados internacionales, o aún los mecanismos de cooperación sin fundamento jurídico preciso, conllevan a procedimientos de arreglo de conflictos que modifican la dinámica de las relaciones internacionales de hoy”*⁵⁸. Desde esta perspectiva y para el caso que nos ocupa, será de suma importancia la evaluación de ciertos mecanismos jurídicos o de **soft law** de negociación internacional, precisando la forma como se insertan en la agenda de discusiones entre Estado y pueblos indígenas.

C) La teoría de conflicto

La tercera perspectiva que deseamos mostrar es la teoría de conflicto⁵⁹. Analizar la forma como se producen las tensiones

⁵⁵ SENARCLENS, Pierre de, **La politique internationale**, Ob.cit. p. 160.

⁵⁶ *Ibíd.*

⁵⁷ *Ibíd.* p. 159.

⁵⁸ *Ibíd.*

⁵⁹ Para una visión más extendida de esta teoría ver la bibliografía al final. No obstante, para esta parte nos queremos apoyar en los trabajos de DAHRENDORF,

sobre la cuestión indígena en el ámbito internacional y la manera como se insertan y reproducen a través de conflictos a nivel doméstico, obliga a estudiar una perspectiva que nos permita aproximarnos a lo que Alain Touraine denomina el conjunto de relaciones de oposición y de fuerza, en el marco de relaciones sociales determinadas, entre actores parte de un mismo sistema (de acción histórica, institucional u organizacional)⁶⁰.

En el contexto de lo antes expuesto, es importante destacar el carácter de los cambios y de los conflictos que se desarrollan en un país, precisando cuando los actores respetan las reglas de juego (*conflits dans les règles*), o cuando buscan su modificación para un beneficio propio (*conflits sur les règles*)⁶¹. Estos últimos tienen tendencia a pasar del estado latente al estado patente en los períodos de crisis declarada o difusa. También tienen tendencia a convertirse en conflictos periódicos mientras que los primeros son crónicos. Pueden llegar a tomar una forma violenta pues la búsqueda de modificaciones en las reglas de juego implica una contestación de las reglas que gobiernan las relaciones entre actores⁶².

Finalmente, en el marco de esta teoría, resulta interesante determinar la evolución de un determinado conflicto siguiendo la escala de análisis de conflictos utilizada por Dahrendorf⁶³, que exponemos a continuación:

Ralf, **Class and Class Conflict in Industrial Society**, London, Routledge and Kegan Paul, 1969, 336p. y de SIMMEL, Georg, **Le conflit**, France, Circé, 1995, 158p.

⁶⁰ Citado por AKOUN, André et ANSART, Pierre, **Dictionnaire de sociologie**, France, Le Robert-Seuil, 1999, pp.102-103.

⁶¹ BOUDON, Raymond et BOURRICAUD, François, **Dictionnaire critique de la sociologie**, France, PUF, 1994 (4ème Edition), pp.91-93.

⁶² Ob.cit.

⁶³ Citado por GUY, Rocher, **Introduction à la sociologie générale**, Canada, Editions Hurtbise, 1992 (3ème Edition), p.479.

La intensidad de los conflictos: estos decrecen en la medida en que los grupos de interés puedan organizarse; en la medida en que los conflictos al interior de las diferentes asociaciones abstraídas de la sociedad permanecen disociadas las unas de las otras; en la medida en que los diferentes grupos de interés de las diferentes asociaciones abstraídas de la sociedad se sobreponen las unas sobre las otras; en la medida en que la distribución de la autoridad no coincide con la distribución de las ventajas económicas y sociales, es decir, en la medida en que la riqueza, el prestigio, la cultura es accesible a aquellos que no ejercen la autoridad; y finalmente, en la medida en que la estructura de clases sociales es lo suficiente abierta para permitir una cierta movilidad ascendiente o descendiente.

La violencia de los conflictos: estos decrecen en la medida en que los grupos de interés puedan organizarse; en la medida en que la privación total de las ventajas económicas y sociales, para aquellos que no ejercen ninguna autoridad evoluciona hacia una privación relativa, es decir, que aquellos que están privados de autoridad comienzan a beneficiarse al menos de ciertas ventajas económicas y sociales; y finalmente, en la medida en que los conflictos “*son efectivamente regularizados*”, lo que supone que las partes reconocen lo que les separa, aceptan de partida y del otro lo “*serio*” de la otra parte (no se tratan, por ejemplo, de “*necesariamente malos*”, “*ciegos*” o “*puramente utópicos*”) y se apegan a ciertas reglas comunes en sus relaciones mutuas.

Como conclusión de este sub-punto, podemos decir que existen dos maneras de darse una problemática: a) Mediante la búsqueda de lo que se quiere explicar determinando el objeto a través del cual se pretende poner en evidencia lo explicado. b) Mediante las perspectivas teóricas existentes para vincularlas con el objeto de estudio.

En el caso de nuestro trabajo existen dos interrogantes claves para precisar el modelo de análisis:

1. ¿Cómo puede ser considerada la cuestión indígena?
2. ¿Con relación a qué es definida?

La definición de la cuestión indígena ya la hemos visto anteriormente. Su relación está determinada por tres aspectos fundamentales: a) La aparición de nuevos actores internacionales. b) La existencia de temas controversiales que una vez insertados en el ámbito interno son fuente de tensiones y conflictos. c) La interrelación entre el nivel internacional, nacional y local de formulación y aplicación de políticas y normas.

3.2. La concreta

Nuestro trabajo requiere de un marco conceptual que permita darle coherencia al modelo de análisis que proponemos y a las distintas herramientas que nos ayudarán a aproximarnos al objeto de estudio. Las siguientes definiciones constituyen este marco a través de la cual pretendemos poner de relieve una perspectiva de análisis, fundamentada en el derecho de los pueblos indígenas a disponer de sí mismos y en los derechos colectivos como punto de llegada de la realización de la libre determinación en el marco del Estado-nación, y como elementos claves de la agenda política internacional sobre la cuestión indígena.

Esta parte concreta tiene como meta contextualizar lo anterior de la siguiente manera:

Temas controversiales: son aquellos aspectos trascendentales que tocan una determinada agenda y que son objeto de debate permanente en el ámbito internacional y nacional pudiendo ser fuente consecutiva de tensiones y conflictos en ambos

niveles, en diferentes momentos o al mismo tiempo. En el caso de nuestra investigación hemos identificado dos temas fundamentales:

a) Los derechos de los pueblos a disponer de sí mismos como fundamento del principio a la libre determinación de los pueblos indígenas, contenido en los artículos 3, 4 y 5 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. En efecto, en la Declaración se establece que, “los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural” (art. 3). El artículo 4 sirve de complemento del anterior al señalar que “los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho de libre determinación, tienen derecho a la autonomía o el autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de los medios para financiar sus funciones autónomas”. El artículo 5 establece que “los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado”.

b) Los derechos colectivos como punto de llegada del derecho a la libre determinación, entendido como aquellos derechos que pertenecen a una comunidad indígena y que no pueden ser objetos de propiedad privada puesto que han sido transmitidos de generación en generación. Estos derechos son el resultado del conjunto de prácticas sociales que se desprenden de la relación entre los pueblos indígenas con su ambiente en general y con su hábitat en particular⁶⁴.

⁶⁴ AGUILAR CASTRO, Vladimir, "Diversidad Biológica y Derechos Indígenas:

El fundamento de esta relación y de los derechos que de allí se desprenden es la tierra, es decir, los territorios ancestrales reivindicados por los pueblos indígenas que se ubican en el centro de las demandas y reclamaciones de las negociaciones internacionales y nacionales. No obstante, los derechos colectivos de los pueblos indígenas van más allá de la cuestión ambiental pues tienen relación con el derecho originario y los derechos humanos en general, partiendo del reconocimiento de la pluralidad cultural⁶⁵.

Según Fergus Mackay⁶⁶, el titular del derecho puede ser el grupo (no así sus miembros individuales) a menos que un individuo haya sido designado como representante o recibido expresa autorización de éste; o un miembro individual del grupo, quién actúa ya sea por cuenta propia o en representación de otros miembros del grupo o del grupo en su totalidad (derecho colectivo de doble posición).

Actor internacional: de acuerdo a Celestino del Arenal⁶⁷, el actor internacional constituye una unidad cuyo comportamiento tiene una incidencia sobre las relaciones internacionales, capaz de desafiar el papel principal del Estado. En nuestro caso los pueblos indígenas son considerados dentro de esta categoría.

un debate inacabado", en RODRIGUEZ, Sergio (coordinador), **La posibilidad de seguir soñando. Las ciencias sociales de Iberoamérica en el umbral del siglo XXI**, España, Literastur, 2000, pp.131-157.

⁶⁵ Cf. AGUILAR CASTRO, Vladimir, **Informe Preliminar**, "Proyecto Reconocimiento efectivo de los derechos Ye'kwana y Sanemá sobre los hábitats ocupados en el Caura, Venezuela y elaboración de un programa de manejo sostenible de sus recursos", Guayana, ULA-KUYUJANI, 2001-2002.

⁶⁶ MACKAY, Fergus, **Los derechos de los pueblos indígenas en el sistema internacional. Una fuente instrumental para las organizaciones indígenas**, Ob.cit. p. 53. Ver ut supra.

⁶⁷ DEL ARENAL, Celestino, **Introducción a las relaciones internacionales**, España, Tecnos (2da. Edición), 1994, pp.47-63.

4. Breve descripción de la literatura básica para la fundamentación teórica del tema⁶⁸

Esta parte tan sólo pretende hacer una breve descripción de la literatura básica que sirve de fundamento teórico al tema en cuestión. No intenta ser exhaustiva sino enunciativa por su carácter preliminar. Debemos tener en cuenta que no existe una bibliografía propia y específica de la problemática planteada, sino que intentamos ensamblar temas transversales relacionados con el objeto de nuestro trabajo.

Como hemos, dicho varios autores han venido tocando de manera indirecta la cuestión indígena. Para el caso de la evolución del tema, de sus orígenes históricos, de su inserción como problemática en el seno de las Naciones Unidas y de su debate actual, existen los trabajos de Isabelle Schulte-Tenckhoff⁶⁹, en el cual hace un interesante análisis del desarrollo del tema, no sólo a nivel internacional, sino fundamentalmente en el contexto americano, africano y en los países nórdicos. Por otra parte, el excelente trabajo de Norbert Rouland, Stéphane Pierre-Caps y Jacques Poumarède⁷⁰, vuelve con un desarrollo sustancial de la temática indígena llegando un poco más lejos: además del carácter histórico que le conceden al asunto establecen la importante frontera que separa –desde el punto de vista jurídico– la cuestión indígena del problema de las minorías. En ese trabajo, señalan los puntos de encuentro y desencuentro entre uno y otro pero fundamentalmente, los rasgos distintivos entre ellos precisando la controversia actual en el

⁶⁸ Lo aquí esbozado es sin menoscabo de la bibliografía que desde entonces y hasta ahora se ha venido desarrollando sobre la materia, en forma general y específica.

⁶⁹ SCHULTE-TENCKHOFF, Isabelle, **La question des peuples autochtones**, Ob.cit. También ver SCHULTE-TENCKHOFF, Isabelle, “*Les minorités en droit international*”, in FENET, Alain; KOUBI, Geneviève et SCHULTE-TENCKHOFF, Isabelle, **Les droits et les minorités: analyses et textes**, Ob.cit.

⁷⁰ ROULAND, Norbert; PIERRE-CAPS, S y POUMARÈDE, J, **Droits des minorités et des peuples autochtones**, Ob.cit.

ámbito internacional y de Naciones Unidas. En el mismo se hace también un interesante estudio de la evolución de los llamados derechos colectivos y del estado actual de su discusión.

En este mismo orden de ideas podemos citar otro extraordinario aporte de Geneviève Koubi e Isabelle Schulte-Tenckhoff⁷¹.

Por otra parte, Fergus Mackay⁷² y James Anaya⁷³ hacen una prominente ubicación del tema indígena en el ámbito de la evolución de la agenda política y del derecho internacional, realizando un estudio de su desarrollo en el marco de los escenarios más importantes de negociación. Un vasto análisis hace referencia de la cuestión indígena dentro de un contexto global y de su inserción en el seno del sistema de Naciones Unidas.

Con relación a lo que hemos llamado los “enjeux” principales de la controversia, también existe una importante bibliografía no sólo en el ámbito internacional sino también a nivel regional. Para el caso de los derechos colectivos existen los trabajos de Rodolfo Stavenhagen y de Darrell Posey⁷⁴ sobre derechos culturales, en los que se establece el punto de encuentro entre éstos y el resto de derechos reivindicados por los pueblos indígenas. En América Latina, los trabajos

⁷¹ KOUBI, Geneviève et SCHULTE-TENCKHOFF Isabelle, “*Peuple autochtone et “minorité” dans les discours juridiques: imbrications et dissociations*”, In: **Revue interdisciplinaire d'études juridiques**, 46: 1-25, 2000.

⁷² MACKAY, Fergus, **Los derechos de los pueblos indígenas en el sistema internacional. Una fuente instrumental para las organizaciones indígenas**, Ob.cit.

⁷³ ANAYA, James, **Indigenous Peoples in International Law**, New York, Oxford University Press, 1996, 267 p.

⁷⁴ STAVENHAGEN, Rodolfo, “*Les droits culturels: le point de vue des sciences sociales*” y POSEY, Darrell, “*Les droits culturels peuvent-ils protéger le savoir culturel traditionnel et la diversité biologique?*”, in NIEC, Halina (sous la direction), **Pour ou contre les droits culturels?**, France, UNESCO, 2000, 333p.

de compilación de instrumentos internacionales, regionales y nacionales hechos por la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA)⁷⁵, constituyen otro valioso aporte al estudio de los derechos colectivos de los pueblos indígenas. En efecto, la COICA señala que:

Un nuevo principio jurídico sustancial debería aplicarse a cualquier instrumento acordado internacionalmente, incluso en la esfera comercial para redefinir la relación del capital y las sociedades no capitalistas, los Estados nacionales y los pueblos indígenas, denominado *juris populi*, el derecho de los pueblos. Este principio se refiere a los derechos colectivos e individuales, civiles, económicos y naturales. Incluye la autodeterminación; la aplicación de un concepto alternativo de desarrollo; el acceso y control de los recursos; la oposición a la enajenación de la vida; la revalorización y tratamiento de la relación conocimiento-trabajo y la redistribución justa y equitativa de los beneficios derivados de los recursos y del conocimiento a favor de las poblaciones.

Otros aportes importantes sobre el tema han venido abordándose sistemáticamente a nivel regional en los distintos números de la revista *Latin American Research Review*⁷⁶. Interesante resultan los artículos aparecidos en los

⁷⁵ TORRES, Ramón, **Entre lo propio y lo ajeno**, Ecuador, COICA-IBIS, 1997, 181p; COICA, **Biodiversidad, derechos colectivos y régimen sui generis de propiedad intelectual**, Ob.cit, 204 p.

⁷⁶ FRIEDMAN, Elisabeth, HOCHSTETLER, Kathryn and CLARK, Marie, "Sovereign Limits and Regional Opportunities for Global Civil Society in Latin American", pp. 7-36; KOROVKIN, Tania, "Reinventing the Communal Tradition: Indigenous Peoples, Civil Society and Democratization in Andean Ecuador", pp. 37-68; OXHORN, Philip, "From Human Rights to Citizenship Rights?", pp. 163-182, in **Latin American Review**, USA, University of Mexico, number 3 (Vol.36), 2001. También ver DEERE, Carmen Diana and LEON, Magdalena, "Institutional Reform of Agriculture under Neoliberalism: The Impact of the Women's and Indigenous Movements", pp. 31-64; CRISP, Brian and ESCOBAR-LEMMON, María, "Democracy in Latin America: Individuals in Institutional

dos últimos números referidos a sociedad civil en América Latina, a la relación entre ésta y los pueblos indígenas y al impacto de ambos en las recientes reformas institucionales. También particular importancia reviste los distintos aportes de François Houtart, Rodolfo Stavenhagen, Guillermo Padilla y María Magdalena Gómez en torno a las condiciones sociales del reconocimiento de los pueblos indígenas y de las minorías étnicas; las organizaciones indígenas como actores emergentes en América Latina; la relación entre derecho fundamental indígena y derecho constitucional, y, el derecho indígena desde una perspectiva latinoamericana⁷⁷.

En cuanto al principio de los pueblos a disponer de sí mismos existen los trabajos de Gudmundur Alfredsson, Michael Banton, Hurst Hannum, Maivân Lam y Dominique Rosenberg⁷⁸, referido a la soberanía de los Estados sobre sus recursos na-

Contexts", pp. 175-192, in **Latin American Review**, USA, University of Mexico, number 2 (Vol.36), 2001.

⁷⁷ HOUTART, François, "*Peuples indigènes et minorités ethniques: les conditions sociales de leur reconnaissance*", pp.5-31; STAVENHAGEN, Rodolfo, "*Les organisations indigènes: des acteurs émergents en Amérique latine*", pp.52-59; PADILLA, Guillermo, "*Droit fondamental indigène et droit constitutionnel*", pp.212-229; GOMEZ, María Magdalena, "*Le droit indigène dans une perspective latino-américaine*", pp.231-239, dans CENTRE TRICONTINENTAL, **L'avenir des peuples autochtones. Le sort des "premières nations"**, Paris-Montréal, L'Harmattan, 2000, 276p.

⁷⁸ ROSENBERG, Dominique, **Le principe des Etats sur leurs ressources naturelles**, Paris, LGDJ, 1983, 395p.; y "*Résurgence et métamorphoses des peuples à disposer de leurs ressources naturelles*", op.cit; ALFREDSSON Gudmundur, "*The Right of Self-Determination and Indigenous Peoples*", In Christian, Tomuschat (ed.), **Modern Law of Self-Determination** Dordrecht, Martinus Nijhoff Publications, 1993, pp.41-54; BANTON Michael, "*International Norms and Latin American States' Policies on Indigenous Peoples*", **Nations and Nationalism**, 2 (1): 89-103, 1996; HANNUM Hurst, "*The Protection of Indigenous Rights in the Inter-American System*", In HARRIS, David J & LIVINGSTONE (eds.) **The Inter-American System of Human Rights**, Oxford, Clarendon Press, 1998, 588 p; LAM Maivân, **At the Edge of the State: Indigenous Peoples and Self-Determination**, Ardsley N.Y., Transnational Publishers, 2000, 232 p.

turales en el cual se sitúa histórica, política y jurídicamente la evolución de dicho principio desde la óptica del derecho internacional. Concretamente, en lo que se refiere a la libre determinación de los pueblos indígenas, su trabajo sobre la metamorfosis del derecho de los pueblos a disponer de sus recursos naturales, es un aporte esencial al nuevo contenido que los pueblos indígenas dan a este principio. Este último sienta las bases de uno de los puntos de partida de nuestra problemática y de nuestro objeto de estudio. También existe el extraordinario trabajo del Instituto de Derechos Humanos de la Academia de la Universidad de Turku Abo⁷⁹, Finlandia, en el cual numerosos expertos ubican históricamente el desarrollo del derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas así como sus nuevos contenidos y manifestaciones a partir de casos concretos.

En el contexto de las declaraciones y de las distintas resoluciones emanadas a partir de los informes de los expertos que formaron parte del extinto Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas, así como de la ex-Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del ECOSOC, se han dieron importantes avances en la materia, para nosotros claves en todo el trabajo de sistematización posterior en los órganos de más reciente data (ej. Mecanismo de Expertos). De hecho, en una de las reuniones de la mencionada ex-Subcomisión (agosto 2001) se presentaron sendos informes relativos a la relación de los pueblos indígenas con la tierra⁸⁰ y a los recientes avances en materia de protección de los derechos derivados de

⁷⁹ AIKIO, Pekka and SCHEININ, Martin, **Operationalizing the Right of Indigenous Peoples to Self-Determination**, op.cit. Particularmente importantes son los aportes de ANAYA, James, “*Self-Determination as a Collective Human Right Under Contemporary International Law*”, pp.3-19; KINGSBURY, Benedict, “*Reconstructing Self-Determination: A Relational Approach*”, pp. 19-39 y DAES, Erica-Irene, “*The Spirit and Letter of the Right to Self-Determination of Indigenous Peoples: Reflections on the Making of the United Nations Draft Declaration*”, pp. 67-85.

⁸⁰ ONU, Documento E/CN.4/Sub.2/2001/21.

su relación con los recursos naturales⁸¹, ambos teniendo como centro del planteamiento el principio de libre determinación.

En este sentido, resulta interesante buscar su sistematización así como descodificar los elementos desde los cuales se pueda encontrar una aplicación práctica de los principales principios esbozados en esos documentos.

Finalmente, en el ámbito de Venezuela existe una bibliografía muy marginal sobre el tema en cuestión. Nuestro trabajo busca ser una contribución a la necesaria construcción teórica que sobre la materia debe hacerse en el país. Los enfoques existentes han venido fundamentalmente de la antropología, la etnología, la etnobotánica⁸², la historia, la sociología⁸³ y en forma indirecta, de las ciencias políticas⁸⁴.

⁸¹ ONU, Documento E/CN.4/Sub.2/2001/17.

⁸² Sin desmedro de la bibliografía citada al final, cabe mencionar los trabajos de HENLEY Paul, "Los Wanai (Mapoyo)", en **Los aborígenes de Venezuela**, Caracas, Fundación La Salle de Ciencias Naturales, W. Coppens (ed), 1983, vol. II, pp.217-241; METZGER, Donald y MOREY, Robert, "Los Hiwi (Guahibo)". en **Los aborígenes de Venezuela**, Caracas, Fundación La Salle de Ciencias Naturales, W. Coppens (ed), 1983, vol.II, pp.217-241; ARVELO-JIMENEZ, Nelly, **Relaciones políticas en una sociedad tribal. Estudio de los Ye'cuana, indígenas del Amazonas venezolano**, Ecuador, ABYA-YALA, 1992 (re-edición), 327p; ALVARADO, Lisandro, "Noticia sobre los Caribes de los llanos de Barcelona", en **Cultura Venezolana**, Caracas, numero 47, 1923, pp.225-250; ARVELO-JIMENEZ y BIOD-CASTILLO, Horacio, "Venezuela, desarrollo económico y pueblos indígenas", en REICHEL, E (comp.); **Identidad y transformación de las Américas**, Memorias del 45 Congreso Internacional de Americanistas, Bogotá, UNIANDES, 1988, pp.219-248.

⁸³ MONTIEL FERNANDEZ, Nemesio, **Movimiento indígena de Venezuela**, Maracaibo, Ediciones de la Secretaría de Cultura, 1992, 138p; REPUBLICA DE VENEZUELA-MINISTERIO DE EDUCACION (ME), **Informe sobre la situación indígena de Venezuela**, Venezuela, ME, 1980, 135p; MONSONYI, Esteban Emilio, **El indígena en pos de su liberación definitiva**, Caracas, UCV (Col. Antropología y Sociología), 1975.

⁸⁴ GARCIA-GUADILLA, María Pilar, **Institucionalización de nuevas ciudadanías y reestructuración de los conflictos socioambientales en Venezuela**, ponencia presentada en la XIII International Congress of the Latin American Studies Association, Washington, September 5-9, 2001, 20p; y VAN

En este último campo los avances han sido bastante tímidos. Desde el derecho también ha habido esporádicos aportes⁸⁵. Nuestra intención es lograr una aproximación al tema desde la conjunción interdisciplinaria partiendo de las relaciones internacionales, para proponer una suerte de construcción de políticas públicas con fundamento en ejemplos prácticos⁸⁶, como la autodemarcación.

Como conclusión, podemos hacer referencia a una bibliografía más general que sin duda puede servir también de base para el logro de una visión más amplia del tema, sin perder de vista que para llegar a la problemática que hemos planteado se debe de hacer un estudio transversal de los diferentes aspectos que tocan la cuestión indígena. Así tenemos los trabajos de la Native American Council of New York City⁸⁷

COTT, Donna Lee, **Andean Indigenous Movements and Constitutional Transformation: Venezuela in Comparative Perspective**, ponencia presentada en la XIII International Congress of the Latin American Studies Association, Washington, September 5-9, 20p.

⁸⁵ COLCHESTER, Marcus, *"Las políticas de la conservación: la Reserva de Biosfera del Alto Orinoco-Casiquiare"*, en IWGIA, **Derechos indígenas y conservación de la naturaleza. Asuntos relativos a la gestión**, Dinamarca, IWGIA-FPP-AIDSESP, 1998, pp.135-160; CLARAC, Gerardo, **Las comunidades indígenas del país**, Caracas, IAN, 1983. Más recientemente el excelente trabajo de COLMENARES OLIVAR, Ricardo, **Los derechos de los pueblos indígenas**, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2001, 264p. De más reciente data los libros de Bello, Luis (ed.), **El Estado ante la sociedad multiétnica y pluricultural. Políticas públicas y derechos de los pueblos indígenas en Venezuela (1999-2010)**, Dinamarca, IWGIA, 2011, 372 p, y de Torrecuadrada, Soledad, **Los derechos de los pueblos indígenas en Venezuela, España**, Editorial Biblioteca Nueva, 267p.

⁸⁶ La Organización Mundial de Propiedad Intelectual (OMPI), en el año 1999, hizo un llamado para que los gobiernos avanzaran en iniciativas de carácter nacional que permitieran desarrollar el tema de la propiedad intelectual colectiva de los pueblos indígenas y comunidades locales. Cf. *"Mesa redonda sobre la propiedad intelectual y los conocimientos tradicionales"*, celebrada en Ginebra el 1, 2 y 3 de noviembre de 1999.

⁸⁷ NATIVE AMERICAN COUNCIL OF NEW YORK CITY, **Voice of Indigenous Peoples. Native People Address the United Nations**, Santa Fé, Clear Light Publications, 1994, 174p.

para todo lo que tiene que ver con el tema indígena en el seno de las Naciones Unidas. El libro de Julian Burger⁸⁸ para una noción del origen de la problemática y de su futuro inmediato. Los extraordinarios libros de Florencia Roulet⁸⁹ y de Sarah Pritchard⁹⁰ sobre la interrelación entre derechos humanos y derechos indígenas y los mecanismos que los pueblos indígenas tienen para hacer valer sus derechos en el ámbito del sistema internacional.

Por último, el excelente reportaje aparecido en el reciente número de la revista GEO⁹¹ hace una panorámica sobre los pueblos indígenas del mundo y la lucha por sus derechos, poniendo en el debate sobre la autodeterminación los puntos de vista diferentes de Julian Burger e Yves Lacoste.

También los diferentes dictámenes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la cuestión indígena constituyen elementos de análisis primordial a la hora de cualquier análisis sobre el tema⁹².

⁸⁸ BURGER, Julian, **Premières Nations. Un avenir pour les peuples autochtones**, France, Anako Editions, 2000, 380 p.

⁸⁹ ROULET, Florencia, **Human Rights and Indigenous Peoples: A Handbook on the UN System**, Copenhagen, IWGIA, 1999, 176 p.

⁹⁰ PRITCHARD, Sarah (editor), **Indigenous Peoples, The United Nations and Human Rights**, London, Zed Books – The Federation Press, 1998, 243 p.

⁹¹ “*Le réveil des peuples autochtones*”, en **GEO**, France, 2002 (janvier), numero 275, pp.12-26.

⁹² COLMENARES OLIVAR, Ricardo, “*La protección de los derechos de los pueblos indígenas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*”, In: **ALERTANET EN DERECHO Y SOCIEDAD/ LAW&SOCIETY** <http://geocities.com/alertanet/> **FORUMII** <http://geocities.com/alertanet/foros2b.html>. Para la revisión de los casos sobre protección de derechos indígenas resueltos en el ámbito del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, concretamente en la Corte Interamericana, ver <http://www.oas.org>.

EL LUGAR DE LA CUESTIÓN INDÍGENA EN LA EVOLUCIÓN DE LA AGENDA POLÍTICA INTERNACIONAL

La cuestión indígena como asunto de la agenda política internacional tiene orígenes comunes en el largo debate que ha ocupado a nivel mundial el tema de las minorías¹. A la par de lo anterior, la insistente polémica que sobre las nacionalidades y los pueblos se erigió antes y durante el nacimiento de la Sociedad de Naciones, ha hecho de los pueblos indígenas los herederos de una tradición que ha permanentemente acechado la propia existencia del Estado-nación, desde el momento en que éste hizo sus primeras manifestaciones². Conforme a Daniel Bensaïd³:

A partir de la Revolución Francesa, el Estado-nación representa la adecuación ideal entre un espacio económico (el mercado territorial), el espacio social y un espacio de soberanía política (jurídica e institucional). El “espíritu del pueblo” hegeliano sella esta correspondencia funcional. El Estado penetra a la vez las diferentes esferas de la sociedad

¹ Sobre este aspecto volveremos más adelante.

² Para Marcel Merle los actores no estatales han existido “antes y desde el nacimiento del Estado-nación”. En la Edad Media las gildas de mercaderes (como la liga hanseática), las autoridades religiosas y las ordenes religiosas (como los Templarios), disputaban el poder a los príncipes y a los señores de la sociedad feudal. Cf. MERLE, Marcel, **Bilan des Relations Internationales Contemporaines**, Paris, Economica, 1995, 112p. Del mismo autor, **Les acteurs dans les relations internationales**, Paris, Economica, 1986, 200p.

³ Cf. BENSALD, Daniel, **La discordance des temps. Essais sur les crises, les classes, l'histoire**, Paris, Les Editions de la Passion, 1995, p.154. También ver BALIBAR, Etienne et WALLERSTEIN, Immanuel, **Races, nations, classes. Les identités ambiguës**, Paris, La Découverte, 1990, 307p.

y la conciencia de los individuos que la componen (...) Un pueblo, una nación, un Estado sería así impuesto como la máxima perfecta de la comunidad política moderna. Históricamente, ella constituye la excepción idealizada más que la regla. Ciertos pueblos no han podido nunca erigirse en Estado. Ciertos Estados son tradicionalmente plurinacionales. Ello resulta de un juego complejo de tensiones y de fricciones entre espacios económicos, culturales, políticos, arbitrariamente supuestos isomorfos.

Por otra parte, el Tratado de Versalles con el que se selló el fin de la Primera Guerra Mundial, va a ser particularmente importante pues en él se recogen los principios propuestos por el Presidente de los Estados Unidos para la época, Woodrow Wilson, que marcará el inicio del proceso de uniformización con el que los Estados nacionales se definirán a sí mismos en un pueblo, una nación, un Estado⁴.

De acuerdo a la fórmula de Etienne Balibar⁵, “para cada nación un Estado, un solo Estado para toda la nación”. La nacionalidad sustituiría así a la ciudadanía. La lengua y la filiación se convertirían en los elementos característicos de la pertenencia nacional⁶. De igual manera, el sistema de protección de las minorías que se materializó entre 1919 y 1920 al mismo tiempo que la Sociedad de Naciones, aparece como el resultado de un arreglo global concebido por los vencedores de la Primera Guerra Mundial. Todo esto para afirmar que el derecho internacional de las minorías rompería con el principio de las nacionalidades establecido por el Congreso de Berlín de 1878, el cual concebía al Estado-nación

⁴ Cf. ROULAND, Norbert; PIERRE-CAPS, S et POUMAREDE, J, **Droits des minorités et des peuples autochtones**, Paris, PUF, 1996, pp.157-220.

⁵ Cf. BALIBAR, Etienne et WALLERSTEIN, Immanuel, **Races, nations, classes. Les identités ambiguës**, Paris, Ob. cit.

⁶ Ibid.

como una sola y única nación que se identificaría con un sólo y único Estado. Sin embargo, no sería en esta dirección en que se orientarían los tratados de las minorías suscritos entre 1918 y 1920⁷.

Hoy en día, el temor que el Estado-nación muestra en torno a la cuestión indígena revela la magnitud y lo inacabado de un debate que tiende a alargarse cada vez más, a medida que pasa el tiempo y que los gobiernos se aferran a las visiones tradicionales de soberanía, integridad territorial y libre disposición de sus recursos naturales entre otros. A su vez, ciertas nociones como raza, etnia y nación han hecho su aparición en contextos políticos, económicos y sociales muy variados. Su utilización desdibujada, a menudo carente de sentido, no solamente pone en peligro el contenido real de las contradicciones esenciales propias del Estado-nación mismo, sino que bajo el manto de un “nacionalismo tribal” se corre el riesgo de banalizar la política⁸. Con Hannah Arendt⁹ podemos decir que:

Así como el imperialismo continental había sido engendrado por las ambiciones frustradas de los países que no habían podido ser parte de la sorpresiva expansión de los años 1880, el tribalismo aparece como el nacionalismo de los pueblos que no habían participado en la emancipación nacional y no habían alcanzado la soberanía del Estado-nación. La conciencia tribal ampliada se caracterizaría fundamentalmente por la identificación de la nacionalidad del individuo con su alma, por una fidelidad introvertida marcando

⁷ Ibid.

⁸ La **política** reposa en un hecho: la pluralidad humana. El presupuesto entonces de la **política** es la pluralidad pues el sitio donde ella nace es el espacio (público) entre los hombres. Cf. ARENDT, Hannah, **Qu'est-ce que la politique?**, France, Editions du Seuil, 1995, 216p.

⁹ Cf. ARENDT, Hannah, **Les origines du totalitarisme** (Tome II. L'Impérialisme), Paris, Fayard, 1982, 397p.

el agotamiento del principio nacional (...) como la lógica de la integración a una comunidad política, fundada no sobre las raíces sino sobre un pacto constitucional. Más o menos característico de todas las naciones y nacionalidades de Europa central y oriental, el tribalismo parte de elementos pseudo-míticos.

En este ámbito de cosas debe enmarcarse la cuestión indígena. Su relevancia está contenida en el desarrollo que ella ha tenido a lo largo de la inclusión de otros temas en la agenda política internacional. Sus principales desafíos estarán también vinculados al contexto dentro del cual evolucionará el propio Estado-nación. Por las características que le son peculiares su importancia estará determinada por los actores que comienzan a influenciar las propias relaciones internacionales.

Los años previos

Como se desprende del desarrollo de la participación indígena en el ámbito de las Naciones Unidas y del lugar que ocupa el tema en la actualidad, la cuestión indígena no es tan nueva como parece. Su aparición la situamos en el marco de las conferencias que distintas organizaciones no gubernamentales (fundamentalmente ambientalistas) realizaban en el seno de la organización internacional. Las primeras manifestaciones de esta incorporación en los debates mundiales se comienzan a dar hacia los años 70.

En efecto, en el marco de la Conferencia Internacional de las Organizaciones no Gubernamentales (ONG) sobre la Discriminación contra las Poblaciones Indígenas en las Américas, organizada por el Subcomité de Descolonización y de Lucha contra la Discriminación Racial y el Apartheid del Comité Especial de ONG sobre Derechos Humanos, la cual se celebra en septiembre de 1977 en el Palacio de las Naciones

Unidas¹⁰, se denuncia en el preámbulo de la “*Declaración de principios para la defensa de las naciones y pueblos indígenas del hemisferio occidental*”, las amenazas que pesan sobre la vida de los indígenas como naciones, recordando las condiciones fundamentales de una población estable de disponer de un territorio definido, de un gobierno y de la capacidad de establecer relaciones con otros Estados. La Declaración va muy lejos puesto que emplaza a los Estados a renunciar al ejercicio de su jurisdicción o a reclamar tierras en los confines de los territorios reconocidos a los pueblos indígenas y que nunca han sido cedidos por ellos. Entre otros aspectos, el documento destaca la cuestión de la protección ambiental y de la integridad cultural de las naciones indígenas, así como el derecho de éstas a decidir por si mismas quienes son sus ciudadanos y la exigencia de la puesta en practica de mecanismos apropiados e independientes de arreglo de controversias.

Cuatro años luego de la primera conferencia internacional, un nuevo encuentro del mismo estilo se desarrolla en Ginebra, en septiembre de 1981, denominado Conferencia Internacional de las Organizaciones no Gubernamentales sobre los Pueblos Indígenas y la Tierra¹¹, la cual es convocada

¹⁰ Se debe destacar la participación en esta Conferencia de 60 pueblos indígenas venidos de 15 países (Argentina, Bolivia, Canadá, Chile, Costa Rica, Guatemala, Ecuador, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Suriname, EEUU y Venezuela), a los cuales se agregan representantes de mas de 50 ONG y de unos 40 Estados miembros de la ONU. Cf. SCHULTE-TENCKHOFF, Isabelle, **La question des peuples autochtones**, Bruxelles, Bruylant, 1997, pp.3-11. Subrayado nuestro. También ver AGUILAR CASTRO, Vladimir, **Entre resistencia y disidencia. La cuestión indígena como desafío de las relaciones internacionales actuales. Tensiones y conflictos en Venezuela**, Ginebra, IUED (Memoria Preliminar de Tesis Doctoral), 2001-2002, 120p.

¹¹ Cf. E/CN.4/Sub.2/1986/7 (Vol.1), p.214. Participaron más de 130 delegados autóctonos (algunos por primera vez), unas 50 ONG así como movimientos de liberación nacional. Por causa del boicot americano, hubo una escasa representación gubernamental. Cf. SCHULTE-TENCKHOFF, Isabelle, **La question des peuples autochtones**. Ob. cit. p. 5.

de nuevo por el Comité Especial de ONG sobre Derechos Humanos. La conferencia adopta un documento final basado en los informes de 4 comisiones que trabajaron en temas como los derechos territoriales de los pueblos indígenas; los tratados internacionales; reforma agraria y sistemas territoriales; modos de pensar autóctonos relacionados con la tierra así como las corporaciones transnacionales y la carrera armamentista nuclear en territorios y recursos de los pueblos indígenas.

Entre las iniciativas propuestas se encuentran¹²:

1. La toma de medidas de urgencia a favor de grupos indígenas particularmente amenazados.
2. La condena por la destrucción de los sitios sagrados y del tráfico de osamenta y demás objetos funerarios.
3. Boicot a las multinacionales cuyas actividades ponen en peligro la supervivencia física y cultural de los pueblos indígenas.

El alcance de esta nueva conferencia fue mayor por las conclusiones a las que se llegaron y por la discusión que se desarrolló en torno a la cuestión indígena. Las resoluciones que de carácter reivindicativo se tomaron en el documento final aprobado marcarían el inicio del proceso de **politización** del tema en el ámbito de las Naciones Unidas, aspecto que persiste en la actualidad como desafío de la **internacionalización** de la cuestión indígena¹³.

¹² Ob. cit.

¹³ AGUILAR CASTRO, Vladimir, **Entre resistencia y disidencia. La cuestión indígena como desafío de las relaciones internacionales actuales. Tensiones y conflictos en Venezuela.** Ob. cit. Parte I.

El ámbito internacional específico de la cuestión indígena

El balance sobre los distintos esfuerzos que específicamente en el contexto internacional se han llevado a cabo en torno a la cuestión indígena, tiene su mejor expresión en las iniciativas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Casi paralelamente con la creación de la Sociedad de Naciones aparece también la OIT, la cual jugaría un papel fundamental en el establecimiento de derechos de los pueblos indígenas, concretamente a través de las convenciones internacionales 107 y 169 respectivamente¹⁴, las cuales aún hoy en día siguen siendo referentes importantes en el proceso de negociación y desarrollo de la cuestión indígena.

A partir de 1921 la OIT comenzó un largo proceso de codificación¹⁵ de normas de trabajo en favor de los pueblos indígenas. Es así como en 1926 el Consejo de Administración de dicho organismo creó una Comisión de Expertos en Trabajo Indígena para la implementación de convenios y acuerdos internacionales en los que se incluían a los pueblos indígenas.

14 Convenio 107 de la OIT sobre poblaciones tribales y semi-tribales en Estados independientes y Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. La Sociedad de Naciones había encargado a la OIT la gestión de la paz en el ámbito político y militar puesto que asumía que junto a la justicia social, ambas debían marchar a la par. ROULAND, Norbert, PIERRE-CAPS, S y POUMAREDE, J, **Droits des minorités et des peuples autochtones**. Op.cit.pp.405-407.

15 Entre las convenciones más importantes podemos mencionar: Convención número 29 sobre el trabajo forzado (1930); Convención 50 sobre el reclutamiento de trabajadores indígenas (1936); Convención número 64 sobre los contratos de trabajo (trabajadores indígenas, 1939) y la Convención número 65 sobre las sanciones penales (trabajadores indígenas, 1939), entre otras. A su vez, existen un sin número de Recomendaciones –entre la más importante la Recomendación 104– así como un documento de referencia mundial sobre las condiciones de vida de los indígenas intitulado, “*Las poblaciones indígenas: condiciones de vida y de trabajo de los pueblos autóctonos de los países independientes*”, en OIT, **Estudios y Documentos**, Ginebra, OIT, 1953 (Nueva Serie numero 35), 1953, 670p.

Sin embargo, con la adopción de la Convención 107 de la OIT sobre poblaciones indígenas y tribales, en el año de 1957, el contenido de las mismas era altamente *"asimilacionista"*, es decir, se buscaba la integración de estos pueblos en la sociedad incorporándoles en los beneficios aplicados al resto de la población¹⁶. Como nos lo explica Soledad Torrecuadrada¹⁷, el Convenio 107 que tiene un ámbito territorial de aplicación potencialmente universal indica que *"nos encontramos ante un texto que se aplica única y exclusivamente a los Estados independientes, quedando excluidas de sus beneficios las poblaciones indígenas, tribales o semitribales que pudieran habitar en Territorios No Autónomos"*.

Sin entrar a considerar el contenido de las definiciones que sobre poblaciones indígenas se darían en su seno¹⁸, el objetivo perseguido por dicho convenio, es decir el de la integración de las poblaciones indígenas en la sociedad mayoritaria, se fue considerando inadecuado. Si para ese momento la finalidad era la asimilación al grupo mayoritario, dos décadas después se defendería el mantenimiento de su propia identidad a sabiendas del enorme efecto destructivo que sobre los pueblos indígenas tenían las políticas integradoras¹⁹.

De esta manera vemos como la cuestión indígena y su tratamiento en el contexto de las Naciones Unidas da un salto cualitativo. Lo que fue definido a finales de los años 50 como

¹⁶ Según James Anaya los programas que se promovían con relación a los pueblos indígenas, fundamentalmente en América Latina, gozaban del mismo carácter *"asimilacionista"* del Convenio 107. Cf. ANAYA, James, **Indigenous Peoples in International Law**, New York, Oxford University Press, 1996, p. 45.

¹⁷ Cf. TORRECUADRADA GARCIA-LOZANO, Soledad, **Los pueblos indígenas en el orden internacional**, Madrid, Editorial Dykinson, 2001, p.35-36.

¹⁸ Sobre este debate (poblaciones versus pueblo versus minoría) que ya hemos esbozado en la Parte I, volveremos al final.

¹⁹ TORRECUADRADA GARCIA-LOZANO, Soledad, **Los pueblos indígenas en el orden internacional**. Ob. cit. p. 36.

una proeza (la asimilación), con el Convenio 169 de la OIT a finales de los 80 fue declarado como prohibitivo. Los pueblos indígenas en distintos foros y escenarios internacionales y regionales asumirían que la lucha por sus reivindicaciones tendría una dimensión propia. Es así como²⁰:

Este cambio radical de enfoque se (debió) principalmente a la acción de los propios pueblos indígenas y tribales. En los años setenta, dichos pueblos empezaron a organizarse a nivel internacional de una manera que no existía en los años cincuenta, cuando se adoptó el Convenio número 107. Como resultado de este proceso de movilización y de organización, en 1981, las Naciones Unidas finalizaron un amplio estudio sobre la situación de las poblaciones indígenas. En 1982, el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre poblaciones indígenas fue creado a fin de examinar las situaciones existentes a nivel nacional y preparar un proyecto de declaración sobre los derechos de las poblaciones indígenas.

El viejo principio según el cual *“el problema de las poblaciones indígenas y tribales desaparecería a medida que estas poblaciones se integraran a las sociedades en las que vivían”*²¹ quedaría sustituido por la promoción (en el Convenio 169) del *“respeto por las culturas, las formas de vida, las tradiciones y el derecho consuetudinario de los pueblos indígenas y tribales. (En el Convenio) se asume que éstos seguirán existiendo como parte de las sociedades nacionales, manteniendo su propia identidad, sus propias estructuras y sus tradiciones. Asimismo se funda en el principio de que estas estructuras y formas de vida tienen un valor intrínseco que necesita ser salvaguardado. Este instrumento asume*

²⁰ Cf. OIT, **Pueblos indígenas y tribales: Guía para la aplicación del Convenio número 169 de la OIT**, Ginebra, OIT, 1996, pp.2-3.

²¹ Ob. cit.

*que estos pueblos pueden hablar por sí mismos, que tienen el derecho a participar en el proceso de toma de decisiones que les afecte, y que su contribución, además, será beneficiosa para el país en el que habitan*²².

En este orden de cosas la cuestión indígena evoluciona en el ámbito internacional. El sistema de las Naciones Unidas poco a poco va asimilando los grandes cambios y debates que en torno al tema se van dando. La creación del extinto Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas sería otro de los espacios que se forjarían para la materialización de los grandes principios contenidos en el Informe Cobo²³. Tanto en éste como en una de las resoluciones de la última conferencia internacional (1981), se exigió la creación del Grupo de Trabajo en el seno de la ex-Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías. Dicho Grupo que se constituyó en 1982, sería *”la principal institución representativa de los indígenas en el seno de las Naciones Unidas”*²⁴.

El principal mandato de este Grupo fue el de hacer una revisión de los hechos nuevos relacionados con la promoción

²² Ibid.

²³ En 1971 el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) solicitó a la entonces Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías (luego Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos), que iniciara un estudio general y completo del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas. El redactor encargado de dicho informe fue el señor José R. Martínez Cobo (de aquí en adelante Informe Cobo). Para una visión más extendida del tema ver los documentos de Naciones Unidas También ver E/CN.4/Sub.2/1983/21/Add.1; E/CN.4/sub.2/1986/7 (Vol.I); E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.1 (Vol.II); E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.2 (Vol.III); E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.3 (Vol.IV) y E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.4 (Vol.V) respectivamente. Ver también ROULAND, Norbert, PIERRE-CAPS, S y POUMAREDE, J, **Droits des minorités et des peuples autochtones**, Ob.cit. pp. 399-400.

²⁴ Ibid. p. 485.

y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas, así como acordar una atención especial a la evolución de las normas concernientes a los pueblos indígenas, teniendo en cuenta a la vez las similitudes y diferencias según las situaciones y aspiraciones de estos pueblos a través del mundo²⁵.

En el marco de esta instancia se dieron los avances jurídicos y políticos más importantes en torno a la cuestión indígena, llegándose incluso a aprobar en 1993 una Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en la cual se recogerían los anhelos y principios normativos que regirían en su favor 22 años después. Aprobado este instrumento de **soft law** por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, se crearon las condiciones para que los indígenas presionen en el ámbito nacional²⁶ sirviendo como marco de referencia para la consagración de sus derechos. Sin embargo, vemos como la persistencia de los temas controversiales²⁷ sigue estando a la orden del día en la agenda de negociaciones internacionales.

Otro de los espacios importantes del sistema de las Naciones Unidas era la Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos (anterior Subcomisión de Prevención

²⁵ Cf. Resolución 1982/34 del ECOSOC adoptada el 7 de mayo de 1982. Ver también la Resolución 2 (XXXIV) de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías del 8 de septiembre de 1981 y la Resolución 1982/19 del 10 de marzo adoptada por la Comisión de Derechos Humanos.

²⁶ El artículo 37 establece que los derechos enunciados en la Declaración deberán ser adoptados e incorporados por los Estados en su legislación interna.

²⁷ Partimos de la premisa que tanto los derechos de los pueblos a disponer de sí mismos como fundamento de la libre determinación de los pueblos indígenas, así como los derechos colectivos como punto de llegada del anterior derecho, constituyen dos de los desafíos principales de la agenda de negociaciones entre los pueblos indígenas y los Estados, siendo fuente permanente de tensiones y conflictos entre ambos. Ver Parte I (supra).

de Discriminaciones y Protección a las Minorías)²⁸ sustituida luego por el Mecanismo de Expertos en Derechos Indígenas, dentro de la cual se iniciaron los primeros debates en torno a la cuestión indígena vinculándola al tema de las minorías. Como ya lo dijéramos, con la creación de cada uno de los respectivos grupos de trabajo la discusión fue adquiriendo cierta autonomía obligando a los expertos a diferenciar el contenido de cada tema. El Informe Cobo que se aprueba y acoge en el marco de esta instancia constituye la mejor expresión del esfuerzo que se estaba dando en torno a la definición precisa de la cuestión y a las relevantes opiniones que se comenzarían a dar, creando un importante trabajo doctrinal sobre la temática.

En el ámbito de esta instancia también se aprueba en el año de 1994 el proyecto de Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas que posteriormente seguiría siendo negociado y finalmente aprobado en el marco de la Comisión de los Derechos Humanos. La ex-Subcomisión aprobaría en su totalidad el borrador presentado por el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas. Además, sería ella la que propusiera ante los entes superiores del sistema de la ONU, como expresión de la enorme evolución que la cuestión indígena estaba adquiriendo, el cambio de nombre del grupo de trabajo sobre poblaciones por pueblos indígenas. Este conjunto de aspectos evidencia no sólo el interés por el debate sobre el tema, sino esencialmente su importancia en la agenda internacional, debiendo los Estados asumir que de ahora en adelante sería imposible abstraerse de los desafíos que

²⁸ Creada en 1947, la Subcomisión es el órgano subsidiario principal de la Comisión de Derechos Humanos. Está compuesta de 26 miembros escogidos por la Comisión. Se trata de expertos independientes quienes son propuestos por sus gobiernos respectivos y participan en esta instancia sobre la base de sus méritos personales. Cf. ROULET, Florence, **Les droits de l'homme et peuples autochtones**, Copenhague, IWGIA, 1999, pp.35-36.

impone el desarrollo de una temática con estas características y con un alto componente de conflictividad interna y externa, pues los aspectos que en su seno se pretenden abordar toca las bases mismas de las nociones esenciales del Estado-nación.

En el año de 1995 la antigua Comisión de Derechos Humanos decidiría la creación de un Grupo de Trabajo ad-hoc inter-sesiones de composición no limitada, que se encargaría de presentar una propuesta sobre el contenido del articulado del borrador de Declaración que fuera aprobado en las dos instancias inferiores que trataban la cuestión indígena. En su seno el tema más controvertido es el relativo a la libre determinación en el contexto del derecho de los pueblos a disponer de sí mismos, teniendo los indígenas que negociar con los Estados los diversos aspectos que arrastra consigo el contenido de la disyuntiva.

Para terminar con lo que pudiéramos denominar la **internacionalización** de la cuestión indígena debemos hacer mención, aunque de manera muy somera, al Foro Permanente para Asuntos Indígenas²⁹. En la Declaración de la Conferencia Mundial de Viena sobre los derechos humanos, celebrada en 1993, se mencionaba la necesidad de crear una instancia relativa a asuntos indígenas que tuviera como objetivo la reflexión y el debate sobre la cuestión que había sido puesta de relieve por las organizaciones indígenas en los años 80 en el seno del extinto Grupo de Trabajo sobre Poblaciones

²⁹ De reciente creación (Documento UN.E/CN.4/RES/2000/87), la ex - Comisión de Derechos Humanos aprobó la creación de dicha instancia el 28 abril 2000. El Foro Permanente es el resultado de todo un proceso de negociación entre las organizaciones indígenas y los Estados en el marco de las Naciones Unidas y, sin duda, es un espacio importante para los pueblos indígenas que tienen ahora una instancia permanente dentro del sistema de las Naciones Unidas. El Foro Permanente sería ratificado en su creación por el ECOSOC en su resolución 2000/22.

Indígenas. De nuevo con Florencia Roulet³⁰ podemos decir que, con esta iniciativa, en primer lugar la Asamblea General pidió al Secretario General a que procediera con un examen de los mecanismos, procedimientos y programas relacionados con los pueblos indígenas existentes en el seno de las Naciones Unidas; segundo, los gobiernos de Dinamarca (junto al gobierno autónomo de Groenlandia) y de Chile, propusieron sendos seminarios³¹ para discutir la propuesta de creación de la Instancia Permanente.

Es así como se pudiera decir que, estando directamente bajo la égida de la Secretaría del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC), el Foro Permanente lo podemos ubicar al mismo nivel jerárquico de la ex-Comisión de Derechos Humanos. No debemos olvidar que esta última es la instancia más importante en el sistema universal de protección de los derechos humanos. Así mismo, por primera vez en la historia de las Naciones Unidas, entre los 16 expertos miembros de este Foro Permanente 8 son indígenas. Nombrados por el Presidente del ECOSOC luego de una consulta con los Estados, estos expertos fueron posteriormente presentados y elegidos por las mismas organizaciones indígenas. Finalmente, el Foro Permanente tiene un mandato muy amplio basado en una visión integrada de la problemática indígena incorporando temas de desarrollo económico, social, cultural, ambiental, sobre la educación, la salud y los derechos humanos.

Es necesario señalar que se trata de un órgano que hará sus recomendaciones tanto al ECOSOC como a los programas,

³⁰ ROULET, Florence, **Les droits de l'homme et peuples autochtones**. Ob. cit. p. 45.

³¹ El primero de ellos se realizó en Copenhague en el año de 1995 y el segundo en Chile en 1997.

fondos y agencias de las Naciones Unidas³². Como José Parra³³ lo indica, en apariencia pareciera que el Foro Permanente hubiera hecho un avance en el reconocimiento de los derechos indígenas. Sin embargo, los Estados siguen opuestos a aceptar el reconocimiento de estos como pueblos así como su derecho a la libre determinación. Por una parte, tomando en cuenta que los derechos humanos constituyen uno de los temas principales del Foro y que en su primera sesión se le otorgó la mitad de un día para su discusión, y por la otra, que la creación del Foro prevé en el año 2007 la revisión de todas las instancias dedicadas a los asuntos indígenas, una nueva disyuntiva llevará a plantear la supresión de los dos grupos de trabajo sobre pueblos indígenas, lo que limitaría la cuestión de los derechos indígenas a los trabajos del Foro Permanente.

Antes de continuar con el debate en torno a considerar si los pueblos indígenas son actores internacionales y sujetos de derecho internacional (ver Parte III), se hace necesario volver a dilucidar algunos aspectos sobre el concepto de minoría y pueblo.

Algunas precisiones en torno a los conceptos de minoría y pueblo

Sin entrar a hacer consideraciones de fondo en cuanto a las diferencias o posibles semejanzas que puedan existir entre una y otra categoría³⁴, en el marco de esta parte simplemente pretendemos destacar algunas precisiones como resultado de la evolución que han tenido ambos conceptos en el derecho y

³² Cf. PARRA, José, **El foro permanente para los asuntos indígenas: entre oportunidad y obstáculos para los movimientos indígenas. El caso venezolano**, Ponencia presentada en la ciudad de Salamanca, España, I Congreso Iberoamericano de Ciencia Política, 9-11 de julio 2002.

³³ Ob. cit.

³⁴ Dicho debate seguirá siendo tema de discusión en los tiempos por venir.

la política internacional, pudiendo afirmar que la normativa internacional contemporánea ha incorporado la noción jurídica de “*grupos humanos diferenciados*”, orientando el sistema de protección hacia la identidad y existencia de los integrantes, en este caso las minorías y los pueblos (indígenas). Como nos lo hace saber Fernando Mariño Menéndez³⁵:

Sobre el establecimiento de normas internacionales de protección de las minorías y de sus miembros se han proyectado, de modo inevitable y bien característico, las contradicciones propias del orden internacional que, sin dejar de tener como fundamento el principio de soberanía territorial de los Estados, también ha admitido como principios fundamentales suyos el de libre determinación de los pueblos y el de respeto a los derechos humanos.

De pronto este sea uno de los principales aspectos diferenciadores entre una y otra categoría. Los pactos internacionales de protección de los derechos humanos reconocen en su artículo 1 el derecho a la autodeterminación de los pueblos. No obstante, el artículo 27 del Pacto Internacional de derechos civiles y políticos no reconoce la libre determinación para las minorías, lo cual implica que el ejercicio de sus derechos es de carácter individual. En este orden de ideas, la protección de los derechos de los pueblos indígenas y de cada uno de sus miembros se concreta en el reconocimiento de derechos específicos sobre la tierra del propio grupo³⁶; es así como se trata de proteger los derechos de esos “*grupos humanos diferenciados*” en cuanto están vinculados con partes del territorio estatal. Pero lo que es más

³⁵ Cf. MARIÑO MENENDEZ, Fernando, FERNANDEZ LIESA, Carlos y DIAZ BARRADO, Cástor, **La protección internacional de las minorías**, Madrid, Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales, 2001, p.5.

³⁶ Ob. cit. p.10.

importante, la protección que hace el derecho internacional en formación nunca plantea ir más allá del límite de la integridad territorial del Estado bajo cuya soberanía se encuentren los indígenas. No cabe la autodeterminación de los pueblos indígenas para la creación de Estados propios³⁷.

Aunque al igual que la definición de pueblos no existe una noción jurídica de minoría de aceptación general, sabemos que en el ámbito de las diversas instancias del sistema de las Naciones Unidas se han hecho algunos intentos de definición de ambos conceptos³⁸. Sin embargo, podemos observar que existen puntos de encuentro entre una y otra a través de la constatación de un grupo y otro. Así tenemos que³⁹:

(...) Pueden ser considerados minorías los grupos de personas dotados también de algunas o varias de estas características: “que no residan permanentemente en el territorio del Estado considerado”, o “que residan permanentemente en una región del Estado si el grupo es numéricamente inferior al resto de la población de esa región”, o incluso que formen un grupo que no es numéricamente inferior al resto de la población del Estado de la región del Estado en que esas personas residan. Además, la calificación de minoría puede limitarse a grupos “nacionales” del Estado considerado.

³⁷ Ibid. p.11.

³⁸ Para el caso de las minorías por todos son conocidas las distintas definiciones que se han hecho sobre el tema. Entre las más importantes tenemos la de Capotorti en 1977 (E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1); la de Deschenes en 1985 (E/CN.4/Sub.2/1985/31); y la de Eide en 1993 (E/CN.4/Sub.2/1993/34). En el ámbito europeo los avances que se han hecho sobre la materia han sido también muy interesantes.

³⁹ MARIÑO MENENDEZ, Fernando, FERNANDEZ LIESA, Carlos y DIAZ BARRADO, Cástor, **La protección internacional de las minorías**. Ob. cit. p. 17.

Para el caso de los pueblos indígenas existe una consideración especial de protección y de reconocimiento de su condición particular. En efecto⁴⁰:

(...) No forman parte de las minorías las “poblaciones autóctonas”, ni los grupos de personas que se consideren *pueblos* titulares del derecho de libre determinación, ni los grupos que no expresen claramente su voluntad de preservar su identidad, ni los grupos demasiado pequeños como para que objetivamente se pueda crear para ellos un régimen especial de protección, ni los grupos que ocupen una posición predominante en el Estado considerado. La voluntad de “autopreservación” se presume en caso de duda (*in dubio pro praeservare*) y si un grupo encaja en la definición de “minoría” y en la propia de otra clase de grupos, también protegidos por el Derecho Internacional, se le aplicará el régimen más beneficioso.

Es en el ámbito internacional donde podemos mirar los esfuerzos que se han hecho por codificar y diferenciar los conceptos de minoría y pueblo. Aunque el desarrollo de cada uno de ellos pudo haberse dado en forma paralela, la tendencia es a la autonomía de sus contenidos fundamentales. A su vez, el propio tratamiento que en el contexto de los organismos especializados de las Naciones Unidas se le ha dado, hace prever que su evolución para los próximos tiempos estará condicionada por otros elementos determinantes de los principales cambios del sistema internacional. La aparición de nuevos actores constituye una de las principales transformaciones de las relaciones internacionales de los últimos tiempos. Es lo que nos disponemos a mirar en la próxima parte.

⁴⁰ Ibid. p. 18.

LOS PUEBLOS INDÍGENAS COMO ACTORES DE LOS NUEVOS TEMAS DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES CONTEMPORÁNEAS

Como dijéramos en un principio, los distintos movimientos sociales y actores internacionales¹ han hecho su aparición casi al mismo tiempo que los Estado-nación². La inserción de estos en el seno de las relaciones internacionales actuales ha sido objeto de análisis de las más diversas teorías³ y su incorporación en el sistema internacional ha contado con la más variada gama de organizaciones e iniciativas políticas. En igual sentido, en el ámbito del derecho internacional se ha dado un interesante debate sobre la consideración de estos actores como sujetos de derecho.

1. Los pueblos indígenas: actores internacionales o herederos de una larga tradición de exigencia participativa

Para efectos de este aparte, nos interesa precisar –primero– el contenido del debate teórico sobre quienes pueden ser

¹ Como lo señalamos en la Parte I existen varias teorías que definen los nuevos actores internacionales. Pero también hay las que hablan de nuevos movimientos sociales. Sin menospreciar los trabajos y esfuerzos teóricos que diferencian una de otra, para efectos de este trabajo utilizaremos ambas en forma indistinta, tratando de mostrar cómo los pueblos indígenas responden y se insertan en ambas categorías, dependiendo de condiciones y circunstancias políticas específicas que le hacen aparecer como uno u otro en un momento histórico determinado. Por lo tanto, los pueblos indígenas pueden ser considerados en una u otra vertiente.

² Ver (supra) Parte II. También MERLE, Marcel, **Bilan des Relations Internationales Contemporaines**, Paris, Economica. Op.cit.; y del mismo autor, **Les acteurs dans les relations internationales**. Op.cit.

³ Ver (supra) Parte I.

considerados como actores internacionales; segundo, el carácter en torno a su condición o no de sujetos de derecho internacional y finalmente, el caso específico de los pueblos indígenas como herederos de lo que hemos denominado la “*larga tradición de exigencia participativa*”.

a. ¿Quiénes pueden ser considerados actores internacionales?

En trabajos anteriores⁴ diversos autores han constatado que en el marco de las relaciones internacionales de los últimos años, han aparecido en la escena mundial movimientos que han puesto en entredicho la legitimidad única del Estado como principal actor del mundo contemporáneo. A la vista saltan interrogantes sobre el tipo de Estado en cuestión: ¿Acaso se trata del Estado-nación resultado de la Paz de Westfalia⁵ de 1648? ¿Del Estado negador de los elementales principios democráticos y de ejercicio de la política? ¿O acaso del Estado como expresión y garante de relaciones de producción de explotación?

Podemos afirmar que no hay un criterio unidimensional sobre el carácter del actor internacional⁶. Es importante ver el rol de los nuevos actores a partir de una suerte de tipología que pueda permitir ubicar esos movimientos tomando en cuenta

⁴ Algunos de ellos ya han sido citados en la Parte I. Para lo que nos interesa precisar aquí podemos además mencionar a IBARRA, Pedro y TEJERINA, Benjamín (editores), **Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural**, Madrid, Editorial Trotta, 1998, 391p; y ARQUIMIMO DE CARVALHO, Leonardo, **Geopolítica y Relações Internacionais**, Curitiba, Juruá Editora, 2002, 299p.

⁵ La moderna noción del Estado-nación tiene su nacimiento con la Paz de Westfalia en 1648.

⁶ En adelante nos hemos inspirado en el trabajo conjunto de AGUILAR CASTRO, Vladimir y DUARTE VILLA, Rafael, “*Políticas e Atores Nao-Estatais Nas Relações internacionais: O caso das Organizações Ambientais Na América Latina*”, in ARQUIMIMO DE CARVALHO, Leonardo, **Geopolítica y Relações Internacionais**, Brasil, Juruá, 2002. Op.cit.pp.195-223.

su acción política. En ciertos estudios⁷ tres tipologías de base han prevalecido: aquellas que se constituyen en función de la evolución histórica de estos movimientos; aquellas en las cuales el fundamento se desprende de posiciones teóricas (según ciertos autores ideológicas) que determinan su orientación; y finalmente, aquellas basadas sobre la praxis (acciones) de estos movimientos. Como es fácil de constatar, se pueden encontrar elementos comunes pero también otros que van a establecer divergencias entre las diferentes tipologías⁸.

De conformidad con la clasificación hecha por Alain Touraine⁹, hay tres tipos de movimientos:

1. Los movimientos sociales propiamente dichos o “*en sí*”, definidos como “*la acción, a la vez culturalmente orientada y socialmente conflictiva, de un actor social colectivo, definido por la posición de dominación o dependencia en el mundo de apropiación de la historicidad, los modelos culturales de inversión, de conocimiento y de moralidad, hacia los cuales está él mismo orientado*”. Esta definición los presenta como agentes de conflictos estructurales de un sistema social¹⁰.

⁷ Cf. AGUILAR CASTRO, **Las organizaciones no gubernamentales especializadas en la cuestión relacionada al ambiente en América Latina**, Ginebra, 1999, pp.50-59 (Tesis para optar al Diplôme d'Etudes Supérieures en Relations Internationales). Ver también JACOME, Francine (coordinadora), **Los retos de la cooperación ambiental: el caso del Caribe**, Venezuela, Editorial Nueva Sociedad, Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP), 1996, 118p; GARCIA GUADILLA, María Pilar, **Ambiente, Estado y Sociedad**, Caracas, USB, UCV, CENDES, 1991, 380p; DUBOIS, Alfonso, “*las organizaciones no gubernamentales en el debate sobre el desarrollo*”, en **Papeles para la Paz**, Madrid, Centro de Investigación para la Paz (CIP), número 47-48, 1993; ARCOS CABRERA, Carlos y PALOMEQUE, Edison, **El mito al debate. Las ONG en Ecuador**, Ecuador, Ediciones ABYA-YALA, 1997, 159p.

⁸ Op.cit.p.50.

⁹ Cf. TOURAINE, Alain, **Le retour de l'acteur**, Paris, Fayard, 1984, 255p.

¹⁰ Op.cit.p.114.

2. Los movimientos culturales son sobre todo importantes al comienzo de un nuevo período histórico, cuando los actores políticos no son todavía los representantes de las demandas y de movimientos nuevos¹¹.

3. Finalmente, los movimientos históricos que se sitúan en el pasaje (y no como los movimientos sociales al interior de un campo de historicidad), de un tipo societal a otro (pasaje en el que la industrialización es históricamente la forma más importante). El elemento nuevo es que el conflicto se organiza en torno a la gestión del desarrollo y que, en consecuencia, el actor dominante no es una clase dirigente, definida por su rol en el mundo de la producción, sino una elite dirigente, es decir un grupo que conduce el desarrollo y el cambio histórico¹².

Actualmente resulta importante ver una segunda clasificación de estos actores en torno a la noción de movimientos asimétricos. En efecto, para Immanuel Wallerstein¹³, un movimiento es asimétrico porque ni la libertad ni la igualdad pueden ser realidades en el sistema existente y es necesario transformar el mundo para que ellas sean posibles. Consecuentemente, las masas movilizadas por estos movimientos contarían con el gozo de la libertad y de la igualdad con la conquista del poder obtenido, en todo caso, gozando de un mayor grado de libertad y de igualdad¹⁴. En este contexto, se trata de situar a los movimientos antisistémicos según su capacidad de gozar y comprender qué es la libertad

¹¹ Ibid.p.115.

¹² Ibid.p.116.

¹³ Cf. WALLERSTEIN, Immanuel, "*Histoire et dilemmes des mouvements antisistémiques*", en AMIN, Samir (et al.); **Le grand tumulte? Les mouvements sociaux dans l'économie-monde**, Paris, La Découverte, 1991, p.36.

¹⁴ Op.cit.

y la igualdad, y de acuerdo a sus respuestas, reacciones o luchas contra el sistema, para volver a la fórmula de Alain Touraine.

En el contexto latinoamericano, habría que precisar que la mayoría de los Estados no han definido una política que determine el rol de los nuevos actores. No se trata de formular nuevas leyes o de crear una nueva reglamentación. No se trata tampoco de intervenir en la vida institucional de estas organizaciones sino de establecer un marco político que, en el contexto de la llamada “modernización” del Estado, especifique lo que se espera de estos movimientos en los diferentes sectores en los cuales operan, garantizando su autonomía así como el derecho de organizarse y de actuar. Es un proceso que exige un tiempo y que debe ser compartido entre el Estado, los actores no gubernamentales y la cooperación exterior. Es este marco político el que debe orientar las acciones a largo plazo sin que éstas se vean afectadas por los cambios de gobierno¹⁵.

Igualmente, a raíz de los cambios observados en el contexto internacionales e interno, las organizaciones no gubernamentales se han encontrado frente a la necesidad de realizar los procesos de cambio y de ajuste institucionales, con el objetivo de responder a los desafíos del movimiento histórico actual. Esta necesidad de cambio por parte de los actores no estatales es independiente de los modelos ideológicos o filosóficos que inspiran su acción, de las actividades y proyectos que realizan o de su talla¹⁶.

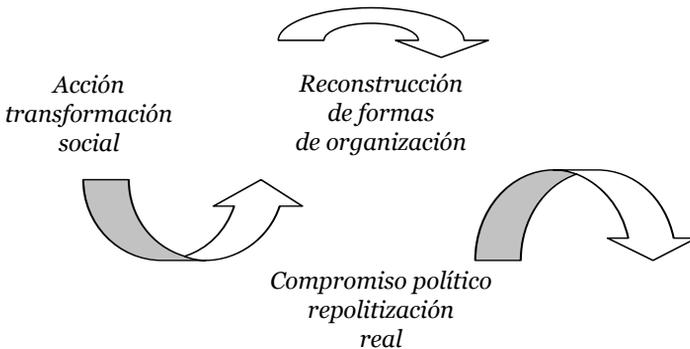
¹⁵ ARCOS CABRERA, Carlos y PALOMEQUE, Edison, **El mito al debate. Las ONG en Ecuador**. Op.cit.p.107-121.

¹⁶ Ibid.p.121.

En la idea de Wallerstein¹⁷ de brindar ciertos elementos a propósito de una acción política de los movimientos asimétricos, el autor propone (ver cuadro 2):

1. La repolitización de la base de los movimientos y de sus cuadros.
2. Un nuevo sistema de conceptos para comprender los procesos de transformaciones sociales en sí mismos.
3. El reencuentro de diferentes tipos de movimientos asimétricos en una “*familia*” mundial de movimientos.
4. La “*desgeotización*”¹⁸ de los movimientos. Más que nunca en el pasado, ahora se tiene una multiplicidad de movimientos en el mundo, cada uno con su base social específica, reforzándose y reforzando la conciencia social de su grupo de base, pero con una suerte de sentimiento “*separatista*”.

CUADRO 2.
ACCIÓN POLÍTICA DE LOS MOVIMIENTOS ASIMÉTRICOS



¹⁷ WALLERSTEIN, Immanuel. “*Histoire et dilemmes des mouvements antisystémiques*”, in AMIN, Samir (et al;), **Le grand tumulte? Les mouvements sociaux dans l'économie-monde**, Paris, La Découverte. Op.cit.pp.50-55.

¹⁸ Romper con los gethos.

La renovación del rol de los actores internacionales constituye una de las condiciones esenciales para profundizar la democratización de los espacios públicos en los países de América Latina. Al lado de esta, la ampliación de la participación y la necesidad de una **repolitización** de estos movimientos es en el momento actual una de las condiciones para que pueda haber también una renovación de la noción de gobernabilidad. Ella, para captar mejor las tensiones entre orden y desorden, institucionalización y desinstitucionalización del mundo y el “*bargaining*” entre Estados y actores no estatales, debe permitir a su vez la comprensión de las redes que constituyen a través del mundo los múltiples actores y movimientos sociales en general, quienes sostienen la idea de “*otra democracia*”¹⁹.

En el caso de los pueblos indígenas, hemos visto como su evolución se inscribe en esta dinámica de democratización de los espacios políticos y de participación en las instancias internacionales de toma de decisiones sobre asuntos que les conciernen y afectan directamente. Es así como se abre un nuevo debate en torno a sí ellos deben ser considerados como sujetos de derecho internacional con capacidad jurídica para contraer deberes y obligaciones, tal como lo estipula el derecho internacional para el caso de otros actores, particularmente los estatales. En el próximo punto veremos cuál es el estado de la cuestión en torno a este tema.

¹⁹ Cf. SANTISO, Javier, “*Circulation des idées et relations internationales*”, in SMOUTS, Marie-Claude, (sous la direction) **Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories**. Op.cit.pp.227-251.

b. Los pueblos indígenas: ¿Sujetos de derecho internacional?²⁰

El debate vigente en el derecho internacional en torno a la subjetividad de ciertos actores no estatales data de algún tiempo atrás. La temática está ligada a otros aspectos que caracterizan el ámbito de acción de la norma internacional en cuanto a la capacidad de algunos sujetos (en nuestro caso los pueblos indígenas) de tener derechos y obligaciones. La complejidad en cuanto a la precisión de quien es sujeto o no de derecho ha sido establecida por autores como Siotto-Pintor²¹ y C Berezowski²². Para este último, la concepción de los sujetos de derecho internacional se restringe, se desarrolla y se modifica correlativamente con la evolución de la ciencia del derecho. El derecho mismo, el orden jurídico internacional, no conoce reglas que puedan fijar los elementos de la subjetividad de este derecho²³.

Ciertamente, con la evolución de la Sociedad de Naciones primero y luego con las Naciones Unidas, la aceptación tácita de la existencia de nuevos actores ha sido parte de la competencia y del reconocimiento que el sistema internacional ha otorgado a los sujetos no estatales. La propia Carta de las Naciones Unidas en su artículo 71 dispone que:

El Consejo Económico y Social puede tomar todas las disposiciones útiles para consultar a las organizaciones no gubernamentales que se ocupan de cuestiones que

²⁰ Vale la pena destacar el trabajo de TORRECUADRADA GARCIA-LOZANO, Soledad, **Los pueblos indígenas en el orden internacional**. Op.cit.pp.57-61, el cual nos ha servido de base para lo que aquí estamos exponiendo.

²¹ Cf. SIOTTO-PINTOR, M, “*Les sujets du droit international autres que les Etats*”, en **Recueil des Cours**, La Haye, 1932-III, t.41, pp.245-251.

²² Cf. BEREZOWSKI, C, “*Les sujets non souverains du droit international*”, en **Recueil des Cours**, La Haye, 1938-III, t.65, p.5.

²³ Op.cit.pp.6-9.

relevantes de su competencia. Estas disposiciones pueden aplicarse a las organizaciones internacionales, y si hay lugar, a las organizaciones nacionales previa consulta del miembro interesado de la Organización.

Con el auge y la participación de estos actores no estatales en la escena internacional, el derecho también ha tenido que ponerse a tono con los grandes cambios mundiales de los últimos tiempos. La norma jurídica internacional ha tenido que progresar conforme se han ido dando las principales transformaciones del orden internacional. En efecto, y tal como lo expresan A Remiro, R Riquelme, J Díez-Hochleitner, E Orihuela y L Perez-Prat²⁴:

(...) Se ha ido acentuando el poliformismo de la subjetividad internacional. En efecto, en la medida en que la subjetividad internacional ha ido dejando de ser considerada como una pertenencia de la soberanía para ser concebida como un procedimiento de atribución de derechos y obligaciones dentro de un ordenamiento jurídico determinado, la sociedad internacional se ha abierto a otros sujetos que, como advirtió la Corte Internacional de Justicia en su opinión relativa a las Reparaciones de los daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas (1949), no son necesariamente idénticos en cuanto a su naturaleza y estatuto.

Pero en este ámbito de cosas no existe un criterio único en torno al contenido de la subjetividad internacional. Es casi un consenso de que el sujeto internacional es aquel susceptible de contraer derechos y obligaciones, siendo destinatario de normas jurídicas internacionales. No obstante, hay autores que señalan que además de lo anterior, deben ser considerados como sujetos de derecho internacional aquellos que sean

²⁴ Cf. REMIRO, A; RIQUELME, R; DIEZ-HOCHLEITNER, J (et al.), *Derecho internacional*, Madrid, Editorial Trotta, 1997, p.41.

sujetos activos y pasivos de la responsabilidad internacional²⁵. Hay otros que consideran que la subjetividad internacional está determinada por los parámetros utilizados por la ciencia jurídica, es decir, por el contenido de la norma jurídica y el carácter de los destinatarios de ésta²⁶.

Ahora bien, a la par de las distintas consideraciones que en torno a la subjetividad internacional se han hecho, queda pendiente la consideración de saber si los pueblos indígenas son sujetos o no derechos. De conformidad con la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas y el Convenio 169 de la OIT, los pueblos indígenas en su carácter de pueblos serían objeto de derechos y obligaciones internacionales, constituyendo el derecho a la libre determinación uno de ellos y siendo los Estados los destinatarios finales de las disposiciones contenidas en dichos tratados²⁷. Sin embargo, de acuerdo a Ian Brownlie²⁸, serían unidades de libre determinación en la medida en que haya un reconocimiento colectivo como tales, por:

1. Los votos afirmativos en la Asamblea General de las Naciones Unidas de las resoluciones que les reconocen como tales unidades.

²⁵ Es el caso EUSTATHIADES, C, "*Les sujets du droit international et la responsabilité internationale. Nouvelles tendances*", en **Recueil des Cours**, La Haye, 1953-III, p.397.

²⁶ Cf. AGO, R, **Lezioni di diritto internazionale pubblico**, Milán, 1945, p.129; ZICCARDI, P, **La costituzione dell'ordinamento internazionale**, Milán, Editoriale Norte, 1946, p.269, VENTURINI, G, **Il riconoscimento nel diritto internazionale**, Milán, Editoriale Norte, 1946, p.76.

²⁷ TORRECUADRADA GARCIA-LOZANO, Soledad, **Los pueblos indígenas en el orden internacional**. Op.cit.p.59.

²⁸ Cf. BROWNLIE, Ian, **Treaties and Indigenous Peoples**. Oxford, Clarendon Press, 1992, pp.47-54. También ver TORRECUADRADA GARCIA-LOZANO, Soledad, **Los pueblos indígenas en el orden internacional**. Op.cit.

2. Tratados multilaterales que establezcan su territorio como unidades de libre determinación.

3. Las opiniones consultivas de la Corte Internacional de Justicia.

Visto lo antes expuesto, sería muy difícil aceptar que los pueblos indígenas sean sujetos de derecho internacional si nos atenemos a las condiciones establecidas arriba. Sin embargo, si se asume que los pueblos indígenas al ser titulares del derecho a la libre determinación pues el mismo está consagrado en diversos instrumentos jurídicos internacionales y de **soft law** vinculantes para los Estados, podemos deducir que tienen una “*subjetividad internacional limitada, siendo en la mayoría de los textos internacionales objeto y no sujeto de regulación*”, se estaría dando un paso importante en el reconocimiento a los pueblos indígenas no sólo como actores internacionales sino como sujetos con capacidad jurídica internacional. En este sentido y de acuerdo a la clasificación hecha por C. Berezowski²⁹, de nuevo con Soledad Torrecuadrada García-Lozano³⁰, podemos concluir que:

(...) Los pueblos indígenas serían sujetos territoriales no soberanos, dado que cuentan con una organización heredada de la tradición de sus antepasados; con un territorio, sobre el que se encuentran asentados (normalmente será aquel en el que se hunden sus raíces), con el que guardan sus vínculos afectivos, donde se encuentran sus lugares sagrados; en algunos casos aquél al que colonos les desplazaron o donde les han dejado confinados; por último, son sujetos no soberanos por razones obvias. Dentro de la categoría de sujetos no soberanos, este autor (C. Berezowski)

²⁹ BEREZOWSKI, C, “*Les sujets non souverains du droit international*”. Op.cit. pp.20-21.

³⁰ TORRECUADRADA GARCIA-LOZANO, Soledad, **Los pueblos indígenas en el orden internacional**. Op.cit.p.60.

establece la diferencia entre las organizaciones transitorias y las permanentes, teniendo éstas últimas como finalidad el mantenimiento de su existencia misma, siendo este último aspecto el que las aproxima más de las organizaciones estatales (...)

Para terminar, es necesario señalar que el derecho internacional se irá nutriendo de los nuevos avances y cambios que en el ámbito de las relaciones internacionales se están produciendo. El hecho de que otros actores distintos a los Estados le estén imprimiendo un contenido novedoso a la doctrina jurídica internacional, obliga a ser más creativos en la formulación de normas que apunten a la materialización de los derechos indígenas consagrados en diversos tratados y convenciones, de los cuales son sus principales destinatarios. Como lo dijera Dominique Rosenberg³¹, el nuevo carácter que los pueblos indígenas han dado al derecho en general y al derecho de los pueblos a disponer de sí mismos y de sus recursos naturales en particular, constituirá uno de los primeros ejemplos de **jus cogens** de los pueblos, categoría de fuente de derecho por la cual las normas de acción de éstos se transformarían en normas de lenguaje jurídico, con la condición de que el ambiente internacional sea favorable a la libertad de los pueblos contra toda forma de dominación extranjera, pero también contra sus propios aparatos de Estado.

En este sentido *“el mantenimiento de su existencia (constituirá) un rasgo distintivo de los pueblos indígenas, puesto que su misma pervivencia como entidades*

³¹ Cf. ROSENBERG, Dominique, *“Résurgence et métamorphoses du droit des peuples à disposer de leurs ressources naturelles”*, en **Revue Internationale de Droit des Peuples Autochtones**, France, 2000, numero 1, pp.3-7. Ver también CHAUMONT, Charles, *“Mort et transfiguration du jus cogens”*, Paris, Economica, pp.469-479, en GONIDEC, Pierre-François, **L’Etat moderne. Horizon 2000: aspects internes et externes**, Paris, L.G.D.J., 1985, 543p.

*diferenciadas de la mayoría social no sólo es parte de su definición en tanto que pueblos indígenas, sino también su objeto como tales: el mantenimiento de sus tradiciones para poder transmitir las a las generaciones venideras*³². De esta manera veremos como los pueblos indígenas se convierten en los herederos de una larga tradición de participación política.

c. Los pueblos indígenas: entre tradición participativa y oportunidad política

Diferentes autores han señalado que el proceso de **globalización de la protesta** y de los **conflictos políticos**³³, ha estado en parte determinado por la evolución propia del Estado-nación y por el conjunto de oportunidades políticas que se han abierto con la aparición y consecuente desarrollo de las diversas instancias internacionales, particularmente de las Naciones Unidas, como escenario de defensa de los intereses y demandas expresadas por los distintos actores sociales, en el contexto de nuestro estudio, por los pueblos indígenas. En el caso de estos últimos, los espacios políticos dentro del sistema de las Naciones Unidas se fueron ganando en parte por el

³² TORRECUADRADA GARCIA-LOZANO, Soledad, **Los pueblos indígenas en el orden internacional**. Op.cit.

³³ Las definiciones han sido tomadas de PASSY, Florence, *"Supranational Political Opportunities as a Channel of Globalization of Political Conflicts. The Case of the Rights of Indigenous Peoples"*, pp.149-1-69 en DELLA PORTA, Donatella; KRIESI, Hanspeter and DIETER, Rucht, **Social Movements in a Globalizing World**, London, MacMillan Press LTD, 1999. Otros autores también han trabajado con definiciones semejantes como TILLY, Charles, *"Social Movements as Historically Specific Clusters of Political Performances"* en **Berkeley Journal of Sociology**, 1993-94, No.38, pp.1-30; KRIESI, Hanspeter, **Political Mobilization and Social Change. The Dutch Case in Comparative Perspective**, Aldershot, Avebury, 1993, pp.37-45; TARROW, S, **Power in Movements. Social Movements, Collective Action and Politics**, Cambridge, CUP, 1994, pp.69-93; TRAUOGOTT, M (ed.), **Repertoires and Cycles of Collective Action**, Durham, Duke University Press, 1995, pp.23-37.

cabildeo de las organizaciones indígenas quienes consideran que la lucha por su reconocimiento internacional pasa por la producción de normas y de su aceptación como pueblo, en cuanto tengan capacidad para ejercer influencia sobre el marco jurídico y político nacional.

Gran parte del desarrollo de la oportunidad política ha estado determinado por el tratamiento que el sistema internacional ha dado a los diversos temas que ha acogido en su seno. A su vez, la oportunidad política ha sido el resultado de la ausencia de espacios democráticos en los ámbitos nacionales, fundamentalmente en los países del Sur, la cual ha aumentado en el contexto internacional conforme se ha visto reducida a nivel interno. Tal como nos lo expresa Florence Passy³⁴:

(...) Debido a la falta de oportunidades políticas nacionales, especialmente en los regímenes no democráticos, los movimientos indígenas han reorientado sus protestas hacia las Naciones Unidas. Por el cambio de las Naciones Unidas, el conflicto político indígena gradualmente se ha transformado y globalizado (...) El tema se ha globalizado gracias a la amplia oportunidad de dirigir la protesta hacia la estructura política de las Naciones Unidas (...)

Las diversas conferencias internacionales llevadas a cabo ponen de relieve el carácter de nuevos actores de las organizaciones no gubernamentales³⁵ así como de los pueblos indígenas. Esta

³⁴ PASSY, Florence, *"Supranational Political Opportunities as a Channel of Globalization of Political Conflicts. The Case of the Rights of Indigenous Peoples"*. Op.cit.p.150.

³⁵ Para un estudio más extendido del rol de estas organizaciones en el ámbito internacional ver AGUILAR CASTRO, Vladimir, **Ambiente y derechos indígenas en la agenda política internacional**, Ecuador, COICA-FIEB, 1999, 146p; y **Les organisations non gouvernementales spécialisées sur la question relative à l'environnement en Amérique Latine**, Genève, IUHEI (Mémoire du DES en Relations Internationales), 1999, 93p.

primera constatación queda evidenciada con los enormes esfuerzos hechos por estos actores en los distintos debates que se estaban desarrollando en el ámbito de las diversas instancias internacionales, para lograr el reconocimiento de sus acciones y peticiones. Esta forma particular de **globalización de la protesta** que se ha extendido al ámbito internacional hacia instituciones de carácter supranacional (ej. Naciones Unidas), mediante la inserción en su agenda de temas específicos (ej. la cuestión indígena), adquiere un punto culminante con los eventos en donde los actores no estatales han participado en procesos de negociación con capacidad de influenciar el rumbo de los mismos³⁶. Como ya lo viéramos anteriormente, el fundamento jurídico de esta participación estaría expresado en el artículo 71 de la Carta de las Naciones Unidas.

Esta participación y sentido de oportunidad política que sistemáticamente ha ido aumentando luego de la Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD)³⁷, tiene una coyuntura favorable en el despliegue de iniciativas que favorecen las principales reivindicaciones indígenas en el ámbito internacional. El caso de la negociación de lo que fuera el Proyecto de Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas así como la creación de un espacio para dirimir los asuntos cadentes de la cuestión indígena (ex. Foro Permanente), son la mejor expresión de la importancia del nivel internacional y de su incidencia en el contexto interno. Todo ello sin desestimar la participación indígena en el sistema de las Naciones Unidas desde la creación –entre los años 70

³⁶ Entre los más importantes posterior a la Cumbre de la Tierra o Cumbre de Río de 1992, podemos mencionar: la Cumbre de la Mujer en China; la de los Derechos Humanos en Viena; la Cumbre Social en Dinamarca, y los de la antimundialización desde Seattle en 1999, entre otros.

³⁷ PASSY, Florence, *“Supranational Political Opportunities as a Channel of Globalization of Political Conflicts. The Case of the Rights of Indigenous Peoples”*. Op.cit.p.149.

y 80– de los distintos escenarios de disertación política y de negociación jurídica.

Ahora bien, no es posible entender el sentido de la oportunidad política si se desconoce la persistencia del **conflicto político** como elemento característico de las relaciones internacionales actuales y del **cambio social** como constante de las sociedades modernas³⁸. Con Charles, Tilly las siguientes preguntas continúan teniendo pertinencia: “*¿Qué relaciones sistemáticas existen, si es que existe alguna, entre el cambio social a gran escala y los cambios en la movilización política (...)? ¿Qué impacto, si es que tiene alguno, tienen las variadas formas de acción política (...) sobre el curso del cambio social a gran escala?*”³⁹.

Este constituye uno de los aspectos centrales cuando nos toca analizar el desarrollo de la cuestión indígena en su doble dimensión interna y externa. El **conflicto político** ha acelerado las condiciones para la oportunidad política en el ámbito internacional y el **cambio social** ha sido el ingrediente determinante para que, una vez cerrados los espacios de participación política en el orden interno, los actores no estatales acudan a la **globalización de la protesta** y a la **transnacionalización del conflicto**. Estos dos elementos que caracterizan el accionar de los movimientos sociales en general y de los actores no estatales en particular, ayudan a explicar la creciente presencia de los pueblos indígenas en el seno de las Naciones Unidas. Su participación en el seno de esta instancia data, como ya lo hemos dicho (ver supra) de hace tiempo atrás. Pero ha sido el auge de la protesta política por una parte y el cierre de los mecanismos internos

³⁸ Los conceptos de conflicto político y de cambio social han sido tomados del trabajo de TILLY, Charles, “*Conflicto político y cambio social*”, in IBARRA, Pedro y TEJERINA, Benjamín, **Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural**. Op.cit.pp.25-41. Ver también (supra) Parte I.

³⁹ Op.cit.p.27.

de participación política lo que ha creado las condiciones para mirar el contexto internacional como opción para exigir demandas y reivindicaciones. A su vez, el progresivo desarrollo de los temas en el ámbito de las Naciones Unidas ha permitido que este nivel se configure como uno de los nuevos escenarios de oportunidad política. De nuevo con Florence Passy⁴⁰, la **globalización de la protesta** y del **conflicto político** se produce por la interrelación de varios procesos:

El primer mecanismo interviene cuando los movimientos sociales dirigen sus demandas políticas al nivel supranacional de la estructura política de las Naciones Unidas (...) La primera etapa le concede a los movimientos sociales la oportunidad de incluir un tema en la agenda política de las Naciones Unidas forzando a la administración del sistema a desarrollar marcos normativos relacionados con un determinado conflicto.

El segundo mecanismo de la globalización de los conflictos llevado a cabo por los movimientos sociales se encuentra localizado a un nivel externo, y consiste en la implementación y difusión de las normas internacionales (...) En esas instancias, la existencia de oportunidades a un nivel supranacional conlleva a la globalización de los conflictos por parte de los movimientos sociales permitiendo la elaboración de marcos comunes (common frames), la creación de estructuras transnacionales de movilización, la elaboración de regímenes internacionales y la implementación universal de normas y decisiones.

Las teorías sobre el **cambio social** siempre serán pertinentes a la hora de intentar cualquier análisis sobre los movimientos sociales y los actores no estatales. Las mismas aplicadas a las

⁴⁰ PASSY, Florence, "Supranational Political Opportunities as a Channel of Globalization of Political Conflicts. The Case of the Rights of Indigenous Peoples". Op.cit.p.167.

relaciones internacionales dan cuenta de la enorme evolución de una temática que necesita cada vez más echar mano de otras disciplinas de las ciencias sociales, para lograr una aproximación más real y concreta a los fenómenos que son objeto de estudio. La labor de estudio sobre las causalidades de ciertos procesos y las formas en que éstos se manifiestan en la realidad, permite hacer una ruptura con la pretensión de ciertos científicos sociales de obviar las consecuencias e impactos de las acciones de otros actores distintos a los Estados. Es así como *“centrados en refutar las medrosas explicaciones que desacreditan la acción popular, los especialistas en movimientos sociales, rebeliones y otras formas de conflicto social, han empleado poco esfuerzo en encontrar las consecuencias de estas acciones para la organización social existente. Estos analistas han hecho menos, incluso, para descubrir las cadenas causales precisas entre la acción colectiva y la transformación social”*⁴¹.

En otras ocasiones hemos dicho que los cambios que se operan en el sistema internacional obligan a revisar los conceptos y teorías utilizadas hasta hoy. Sin embargo, esta nueva dinámica revela los elementos de dos paradigmas⁴². Paradójicamente, si bien los hechos prácticos y objetivos de la realidad se acercan a los aspectos descritos en el paradigma pluralista, esta misma dinámica confirma la existencia del **cambio social** como elemento de la actual coyuntura internacional descrito en el paradigma neorrealista.

Sin embargo, el análisis de la realidad internacional no puede hacerse partiendo de los elementos de forma que la componen.

⁴¹ TILLY, Charles, *“Conflicto político y cambio social”*, in IBARRA, Pedro y TEJERINA, Benjamín, **Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural**. Op.cit.p.27.

⁴² Ver (infra) el Cuadro 4 el cual muestra las principales diferencias entre los dos paradigmas en cuestión.

Al contrario, este análisis debe ir al fondo de la cuestión. Las relaciones internacionales actuales están lejos de ser relaciones exclusivamente de interdependencia, sobre todo luego de los acontecimientos del 11 de septiembre del año 2001 y de sus consecuencias posteriores que aún no terminan de develarse. Si es verdad que la presencia de nuevos actores internacionales existe, no es menos cierto que el **conflicto político** y el poder constituyen aún variables importantes a ser tomadas en cuenta, en las cuales estos actores están sumergidos. Si se quiere ser consecuente con el carácter y la visión integral de la realidad ningún aspecto de ésta última puede ser excluido al momento de cualquier análisis. El hecho que exista nuevos actores e intereses implica igualmente la cuestión de saber si éstos últimos tienen una existencia autónoma, o si por el contrario, son el resultado de procesos de desarrollo todavía inacabados de la realidad nacional e internacional que reflejan, sobre la escena mundial actual, el reposicionamiento de nuevas fuerzas sociales⁴³.

Lo antes expuesto obliga a contextualizar el carácter del conflicto en el ámbito de la cuestión indígena y de la **globalización de la protesta** a nivel internacional. Para entender su espacio de materialización y los elementos y actores que entran en juego, debe considerarse que las reivindicaciones como parte del conflicto “*consisten en declarar determinadas preferencias respecto al comportamiento de otros, incluyendo demandas, ataques, peticiones, súplicas, muestras de apoyo u oposición, y declaraciones de compromiso*”⁴⁴. A su vez, el otro componente del conflicto llamado gobierno “*es una organización que*

⁴³ AGUILAR CASTRO, Vladimir y DUARTE VILLA, Rafael, “*Políticas e Atores Nao-Estatais Nas Relações internacionais: O caso das Organizações Ambientais Na América Latina*”, in ARQUIMIMO DE CARVALHO, Leonardo, **Geopolítica y Relações Internacionais**. Op.cit.p.208.

⁴⁴ Cf. TILLY, Charles, “*Conflicto político y cambio social*”. in IBARRA, Pedro y TEJERINA, Benjamín, **Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural**. Op.cit.p.30.

*controla el principal medio concentrado de coerción dentro de un territorio importante. El gobierno es un Estado si claramente no cae bajo la jurisdicción de otro gobierno y recibe reconocimiento de otros gobiernos relativamente autónomos*⁴⁵.

Así, el **conflicto político** está determinado por el carácter de las demandas y reivindicaciones que se exigen en un momento determinado y por los actores que entran en contradicción cuando las exigencias de uno de ellos afecta los intereses del otro. De nuevo con Charles Tilly⁴⁶ podemos precisar que:

“El *conflicto político* incluye todas las ocasiones en que algún grupo de personas realiza reivindicaciones colectivas públicas visibles sobre otros actores (reivindicaciones que si se cumpliesen afectarían los intereses de estos últimos), y en las que al menos una de las partes afectadas por reivindicaciones, incluyendo terceras partes, es un gobierno. Por lo tanto, el conflicto político abarca revoluciones, rebeliones, guerras, conflictos étnicos, movimientos sociales, genocidio, campañas electorales, la mayoría de las huelgas y cierres patronales, parodias públicas, incautaciones colectivas de mercancías, y muchas otras formas de interacción”.

En consecuencia, la cuestión indígena como conjunto de reivindicaciones que opone los intereses del Estado con los de otros actores no estatales (ej. pueblos indígenas), es un elemento fundamental del **conflicto político** actual. Con la profundización de las contradicciones sociales que tienen su mejor expresión en los cambios continuos y en las rupturas que se producen en las sociedades modernas en general, el cierre de las oportunidades políticas a un nivel (nacional) se ha visto contrapuesto por el creciente interés de ciertos temas específicos (ej. derechos indígenas) en el ámbito internacional.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Ibid. Las itálicas son del autor.

CUADRO 3.
PRINCIPALES DIFERENCIAS ENTRE EL PARADIGMA NEORREALISTA
Y PLURALISTA.

Mundo “state-centric”	Mundo multicéntrico
Actores: menos de 200 actores	Actores: varios miles
Dilema: seguridad	Dilema: autonomía
Recursos para la realización de los objetivos: fuerzas armadas	Recursos para la realización de los objetivos: cooperación y consenso
Prioridades normativas: aquellas que protegen la soberanía y el imperio de la ley	Prioridades normativas: aquellas que propagan los derechos humanos y la justicia
Modelos de colaboración: alianzas formales mientras sea posible	Modelos de colaboración: coaliciones temporales
Agenda: limitada	Agenda: ilimitada
Normas que regulan la interacción entre actores: practicas diplomáticas	Normas que regulan la interacción entre actores: practicas ad hoc (situacionales)
Distribución del poder entre los actores: jerárquica (cantidad de poder)	Distribución de poder entre los actores: igualdad relativa en lo que concierne a la iniciación de la acción
Modelos de interacción de los actores: asimétricas	Modelos de interacción de los actores: simétricas
Posición del leadership: grandes poderes	Posición del leadership: en los actores innovadores
Concerniente a la institucionalización: bien establecida	Concerniente a la institucionalización: emergente
Susceptibilidad vis-à-vis del cambio: relativamente reducida	Susceptibilidad vis-à-vis del cambio: relativamente elevada
Estructuras decisionales: autoridad formal (ley)	Estructuras decisionales: diferentes tipos de autoridad
Control de los resultados: concentrado	Control de los resultados: disperso

Fuente: AGUILAR CASTRO, Vladimir y DUARTE VILLA, Rafael, *“Políticas e Atores Nao-Estatais Nas Relações internacionais: O caso das Organizações Ambientais Na América Latina”*, in ARQUIMIMO DE CARVALHO, Leonardo, *Geopolítica y Relações Internacionais*, Curitiba, Juruá Editora, 2002, p.220.

AUTO DEMARCACIÓN, TERRITORIOS Y PUEBLOS INDÍGENAS EN VENEZUELA

Antes de iniciar esta última parte, se hacen necesarias algunas preguntas de partida en guisa de presentación:

1. ¿Por qué es importante este tema en el ámbito internacional y nacional actual de los derechos indígenas?
2. ¿Por qué la concreción del catálogo de derechos indígenas se materializan en el derecho al territorio?
3. ¿Cuál ha sido el contexto de la evolución de los derechos indígenas en el ámbito internacional?
4. ¿Qué es lo sustantivo del artículo 119 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV).
5. ¿Por qué la autodemarcación es la expresión concreta del derecho al territorio como derecho indígena fundamental y transversal del resto de los derechos indígenas existentes?

1.- ¿Por qué es importante este tema en el ámbito internacional y nacional actual de los derechos indígenas?

Porque la necesidad más urgente de los grandes acuerdos en materia indígena es la de su puesta en práctica y aplicación normativa. En efecto, la realización de estos principios normativos es de y en los Estados. Así los Estados en estos procesos de materialización normativa no pueden participar solos.

Los tiempos políticos no siempre coinciden con los jurídicos y tampoco tienen por qué ser necesariamente los tiempos de las instituciones. Es lo que ocurre para el caso de los derechos indígenas en Venezuela.

Los cambios jurídicos que han creado las mejores condiciones para la promulgación de derechos en favor de los pueblos y comunidades indígenas del país, han incidido de manera negativa en la organicidad política que permitieron dichos avances.

Pareciera que la condición de lo jurídico fuera la parálisis de lo político. ¿Las razones? Múltiples. Esperemos que ellas sean parte del necesario balance que los pueblos y comunidades indígenas del país puedan en algún momento realizar. Así lo evidencia el dato histórico: en los diez años anteriores a la nueva Constitución, con un sólo un artículo como régimen de excepción en la antigua Carta Magna, se avanzó más políticamente que en los catorce años que van corriendo de nuevo contrato social.

En los diez años previos se logró llevar al Estado venezolano ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos y al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, por violación de derechos indígenas. También se logró invalidar por inconstitucional una ley estatal de división político territorial, así como medidas cautelares en favor de comunidades indígenas por violación de sus sitios sagrados.

Política y derecho corrían en tiempos acompasados. Las organizaciones indígenas eran lo tremendamente fuertes para enfrentar al Estado venezolano. Aunque no habían dispositivos jurídicos y normativos a su favor, había suficiente organización política no sólo para interpelar al Estado en el orden doméstico e internacional, sino sobre todo, para hacer exigibles el conjunto de derechos reconocidos en el ámbito internacional a los pueblos indígenas del mundo e incorporarlos en el ordenamiento jurídico interno.

El balance del proceso de cooptación política del movimiento indígena venezolano está por hacerse. Pero debe ser el propio

movimiento quien lo haga y en el tiempo en que él mismo lo determine. Nunca será tarde. De lo único que hay que tener cuenta es que los cambios cualitativos son más largos en el tiempo, que las derivas y amenazas que lo acechan. Ojalá que el momento del balance no coincida con ninguna regresión histórica que lamente su destiempo.

Si la autodemarcación no se ha constituido aún en el objetivo estratégico de los pueblos y comunidades indígenas del país, no ha sido por un problema jurídico sino por un asunto esencialmente político. Frente a la (de) mora del Estado con los pueblos y comunidades indígenas del país en cuanto a la demarcación, ha habido una mora de los pueblos y comunidades indígenas consigo mismos en cuanto a la autodemarcación.

Pero ello no es algo que sea responsabilidad exclusiva de los pueblos y comunidades indígenas. Como ya lo dijéramos, el balance está pendiente. También tienen algún grado de incumbencia y de responsabilidad los operadores políticos indígenas y parte de sus aliados.

El haber privilegiado la participación y representación política como prioridad fue lo que conllevó a que, a la par de la inserción de los derechos indígenas en la Carta Magna, se garantizara la presencia indígena en el ámbito parlamentario. No obstante, esta sustitución temporal del carácter estratégico de la reivindicación histórica (la tierra, los territorios y recursos tal como lo establece la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas), paulatinamente se fue imponiendo hasta que las organizaciones indígenas casi perdieran de vista la perspectiva histórica de la lucha por su derecho fundamental.

A quince años de marchas y contramarchas es el momento para que los pueblos y comunidades indígenas de Venezuela

se tomen el tiempo necesario para replantear sus objetivos estratégicos y de coyuntura.

Si el asunto sigue siendo de participación y representación política parlamentaria entonces no había necesidad de un capítulo VIII en la nueva Constitución. Bastaba con afinar los términos de lo establecido en el 70 y 71 de la Carta Magna, así como el desarrollo en el ámbito interno de un derecho reconocido en los Pactos Internacionales de Derechos Humanos.

Finalmente, como nos lo recuerda Daniel Bensaïd, “(...) *estructurada a partir de un conjunto de sucesos incoherentes, cada secuencia reúne elementos determinados pero fortuitos, como en la sala de espera de una estación. Su frágil unidad corre siempre el riesgo de desintegrarse. Opuestas a las teologías del origen y la salvación, cada secuencia “instaura” de hecho un tiempo propio, sin desgajarse de un estrato temporal preexistente. Un periodo familiar se desintegra así ante nuestros ojos, con una paradójica tensión entre la continuidad histórica que manifiesta y las rupturas que implica (...)”.*

Los datos están echados para resituar la cuestión indígena en Venezuela. Sólo que ahora le incumbe a las organizaciones de base de siempre, aquellas que históricamente permitieron que los pueblos indígenas transitaran de ser víctimas de la exclusión a sujetos de derechos y, en consecuencia a actores políticos.

2.- ¿Por qué la concreción del catálogo de derechos indígenas se materializa en el derecho al territorio?

Primero, porque es el único derecho transversal a todos los instrumentos jurídicos en materia de derechos indígenas. El territorio es el espacio/lugar de reconocimiento pero, sobre

todo, de ejercicio de derechos indígenas. Paradójicamente, es casi el único derecho pendiente de los derechos reconocidos a escala global.

La incompreensión del momento político actual, del significado de los territorios para los pueblos indígenas del país, para su cultura, para su sobrevivencia, pareciera no estar en los cálculos del gobierno nacional. La posibilidad de hacer de la demarcación un proceso *sui generis* en el país y en el Continente en cuanto a materialización de derechos territoriales indígenas se refiere, no está en las miradas que el gobierno debe de hacer de los derechos indígenas reconocidos.

La garantía a la que el Estado democrático y social de Derecho y de Justicia (artículo 2 de la CRBV) está obligado a determinar en condiciones de igualdad del derecho reconocido y diferenciado estatuido en el artículo 119 de la misma CRBV, se omite como regla del tiempo presente. El derecho al territorio como necesario para el desarrollo y garantía de las formas de vida de los pueblos indígenas del país, tal como lo establece el principio constitucional, sucumbe en los intentos de ejercicio de una gestión de gobierno distinta.

Tal como se ha buscado acelerar el proceso de demarcación en el contexto de los distintos cronogramas propuestos por el gobierno, indica que el Estado intenta promover un proceso de balcanización territorial sin precedentes en el país, es decir, un auto suicidio. Deslindar para fragmentar pareciera ser la consigna del gobierno, en vez de demarcar para fortalecer la seguridad territorial de los pueblos y comunidades indígenas y, en consecuencia, de la propia nación.

Ya hemos dicho en reiteradas ocasiones que la demarcación debe ser un proceso que se realice “*desde abajo*”, con la participación de los pueblos y comunidades indígenas. En ella debe prevalecer la visión de los sujetos de derecho, de

los destinatarios del derecho reconocido así como de su perspectiva territorial. En consecuencia, la demarcación debe de ser ante todo la expresión de las formas como los pueblos y comunidades indígenas han venido ocupando ancestral y tradicionalmente sus territorios. Es lo que está consagrado como principio en el Capítulo VIII de la carta magna.

Si el gobierno nacional quiere hacer bien las cosas en cuanto a derechos territoriales indígenas, debe terminar de entender que la única manera de impulsar la demarcación como deber del Estado y como derecho de los pueblos indígenas, es a través de la propia autodemarcación. Debe de comenzar por reconocer los procesos de autodemarcación que ya han comenzado los propios pueblos y comunidades indígenas del país.

Existen al menos 15 procesos de autodemarcación ya iniciados a nivel nacional que deben de ser inmediatamente validados por el gobierno nacional. Deben promoverse autodemarcaciones en aquellos territorios y con aquellos pueblos donde aún no existan, y el Estado venezolano debe ser el garante de cada una de ellas. Deben propiciarse mesas de diálogos en los territorios donde la estrategia de demarcación así lo demande, por el conjunto de intereses que acechan a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas del país.

Asimismo, la titulación no puede hacerse bajo una visión agrarista sino que tiene que ser el resultado de un proceso de reconocimiento y ejercicio de derechos indígenas diferenciados. Deben de haber tantas demarcaciones como pueblos y comunidades indígenas existan en el país. No puede ser un proceso homogéneo ni que responda a esquemas preconcebidos, sino que debe ser resultado de una dinámica participativa con los propios pueblos y comunidades indígenas.

En definitiva, es el momento de trascender la concepción de un Estado liberal del cual aún no nos hemos podido desprender a pesar de todo lo consagrado en la Constitución, pues sus sustentos descansan en una visión de integridad territorial y de soberanía del siglo XVII (Westfalia 1648), por la de un Estado multiétnico y pluricultural del siglo XXI, todavía por edificar.

3.- ¿Cuál ha sido el contexto de la evolución de los derechos indígenas en el ámbito internacional?

Contrario a lo que se ha pensado hasta ahora los derechos humanos han sido resultado de grandes conflictos sociales.

Los derechos humanos no han evolucionado exclusivamente por la voluntad de los Estados sino fundamentalmente por confrontaciones sociales.

Desde la sociedad ha emergido la exigencia hacia los Estados para el cumplimiento de sus obligaciones contenidas en instrumentos jurídicos internacionales en materia de derechos humanos por ellos ratificados.

Las grandes oleadas de evolución de los derechos humanos generalmente han sido el resultado de grandes revoluciones. En efecto, la primera generación de derechos humanos (civiles y políticos) fue consecuencia de la Revolución Francesa.

La segunda generación de derechos humanos (económicos, sociales y culturales) sería la expresión de la gran Revolución Mexicana (1910) y, curiosamente, de la Revolución Bolchevique (1917).

Finalmente, la tercera generación de derechos humanos (derechos colectivos o derechos de los pueblos) sería el resultado de todos los procesos de descolonización ocurridos luego de la segunda mitad del siglo XX.

De esta manera se ha ido levantando toda la armadura de un sistema internacional de los derechos humanos que los Estados, luego de la Segunda Guerra Mundial, han tenido que respetar.

Los pueblos han antecedido a los Estados. Por lo tanto, la exigencia de respeto y ejercicio de los derechos humanos es un asunto de la sociedad y una obligación de los Estados.

Los espacios internacionales y regionales de protección de los derechos humanos han permitido a los pueblos activar mecanismos de garantía y a los Estados cumplir con sus obligaciones de conformidad con los acuerdos internacionales y regionales por ellos suscritos.

Es el caso de Venezuela y del sistema interamericano de protección de los derechos humanos. Tanto la Corte como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos han permitido que el Estado venezolano se ponga a derecho con sus obligaciones regionales.

Si los gobiernos violan los derechos humanos la responsabilidad es de los Estados. Y ha sido el gobierno actual de Venezuela quien se ha puesto a derecho (en su condición de Estado) frente a las atrocidades cometidas por los gobiernos anteriores.

Recordemos la masacre de Haximu, El Amparo y el Caracazo por sólo mencionar a tres de ellas. Todas se han dirimido en el ámbito del sistema interamericano de protección de los derechos humanos. Por tanto, frente a una determinada coyuntura política el Estado por un capricho gubernamental no puede evadir sus responsabilidades.

Ni los gobiernos son eternos ni los pueblos pueden renunciar a sus derechos. Hoy en día, habría que tener en cuenta que

frente a la crisis histórica (de la ley del valor en palabras de Daniel Bensaid), poco a poco los derechos se van convirtiendo en deberes.

La crisis ecológica ha hecho emerger derechos de la Pachamama (de la Madre Naturaleza o Derechos de la Tierra) que generan cada vez más obligaciones a los Estados pero también a los pueblos.

Valdría más bien, antes de renunciar a nuestras obligaciones regionales en materia de derechos humanos demostrarle a las instancias del sistema interamericano de protección de los derechos humanos que esos espacios no son inmutables.

Tal como lo señala Derrida (2010), "...cada avance de la politización obliga a reconsiderar, es decir, a reinterpretar los fundamentos mismos del derecho tal y como habían sido calculados o delimitados previamente. Esto fue cierto en la Declaración de los Derechos del Hombre, en la abolición de la esclavitud, en todas las luchas emancipatorias que están y deberán estar en curso, en todo el mundo para los hombres y para las mujeres. Nada me parece menos periclitado que el ideal emancipatorio clásico. No se puede intentar descalificarlo hoy, de manera grosera o sofisticada, sin al menos pecar de cierta ligereza además de convocar las peores complicidades. También es cierto que es necesario, sin que haya que renunciar a él sino al contrario, reelaborar el concepto de emancipación, de manumisión, o de liberación, teniendo en cuenta las extrañas estructuras que estamos describiendo en este momento. Pero más allá de estos territorios identificados de la jurídico-politización a gran escala geopolítica, más allá de todos los secuestros y requisiciones interesados, más allá de todas las reapropiaciones determinadas y particulares del derecho internacional, otras zonas tienen que abrirse constantemente..."

A decir de Montaigne “...*todo vacila con el tiempo...*”. En definitiva, las cortes no son perennes y los derechos y deberes humanos tampoco son eternos y tienen que abrirse constantemente.

4.- ¿Qué es lo sustantivo del artículo 119 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV)

La demarcación en Venezuela vuelve a convertirse en tema de la agenda política. El único detalle es que ocurre en tiempos de elecciones. Entonces la responsabilidad jurídica de demarcar, de conformidad con el artículo 119 de la C RBV, se convierte en la banalidad de cumplir con la oferta electoral. El candidato opositor cae en la trampa gubernamental al ofrecer también que, de ser Presidente, demarcaría en tiempo récord.

La demarcación expresa el derecho al territorio de los pueblos y comunidades contenidos en el contrato social constitucional. No es en consecuencia, ni una concesión graciosa del Estado ni una oferta electoral en tiempos de contienda política. Es un deber que tiene el Estado-nación de cumplir con la obligación que le impone la C RBV de materializar un derecho reconocido. Por supuesto que es un asunto de Estado pues la demarcación garantiza la integridad del territorio nacional.

Pero también la demarcación es la única herramienta que permite garantizar las formas de vida de los pueblos y comunidades indígenas. Según el artículo 119 de la C RBV el Estado está en la obligación de reconocer para garantizar.

Lo anterior nos lleva a un tercer elemento. La demarcación no sólo tiene por objetivo el mero deslinde del territorio sino fundamentalmente su gestión para ordenarlo mediante planes de vida indígenas. La autogestión se convierte aquí en la clave de la demarcación.

La demarcación permitiría trascender del Estado liberal y avanzar hacia el Estado democrático, social de justicia y de derecho. A su vez, sentaría las bases para el tránsito a un Estado pluri y multicultural.

Para eso es la demarcación y no para utilizarla banalmente en una contienda electoral. Si la demarcación es para hacer efectivos los derechos territoriales indígenas entonces la participación de los sujetos de estos derechos es clave para su puesta en práctica. Lo único que garantiza este proceso es la Autodemarcación. Sólo los pueblos y comunidades indígenas pueden y deben decidir dónde y cómo quieren hacer efectivos sus derechos reconocidos. El Estado, de nuevo de acuerdo a la CRBV, simplemente debe crear las condiciones para garantizarlos y ello lo hace a través de la demarcación.

Para el caso de los derechos indígenas como derechos diferenciados este sería precisamente el carácter del principio de igualdad contenido en el artículo 21 de la Constitución. Su desarrollo viene dado por crear las condiciones para ejercer en condiciones de igualdad derechos diferenciados.

Ciertamente la demarcación es un asunto de Estado pues ella, entre otras cosas, garantiza la integridad y soberanía nacional. Contrario a lo que muchos intelectuales asesores del gobierno han esbozado y a los propios temores militares, la demarcación nos permite darle un nuevo enfoque a la noción de seguridad y defensa establecida en los artículos 326 y 327 de la CRBV.

La demarcación es un asunto de Estado porque también es de orden público. Y si es de orden público es porque una manera de hacer efectivo el derecho indígena reconocido es, y puede ser, mediante políticas públicas interculturales.

Por lo antes expuesto (y por muchas razones más) la demarcación hay que sacarla del debate electoral y convertirla

en un asunto de Estado. Se trata de un tema en el que debe existir una agenda nacional que vaya más allá de la coyuntura pues es una reivindicación histórica de los pueblos y comunidades indígenas de Venezuela.

¿Está el gobierno nacional dispuesto a darle rango de asunto de Estado a la demarcación? ¿Está dispuesto a hacer trascender la demarcación del tiempo electoral y convertirla en un asunto de responsabilidad jurídica y política en este tiempo histórico?

La demarcación no debe ser banalizada y su resultado no puede ser ni la fragmentación de los territorios indígenas ni la balcanización del territorio nacional.

5. ¿Por qué la autodemarcación es la expresión concreta del derecho al territorio como derecho indígena fundamental y transversal del resto de los derechos indígenas existentes?

La autodemarcación es el proceso de deslinde llevado a cabo por los propios pueblos y comunidades indígenas, el cual debe ser validado por el Estado. Este se desarrolla en virtud de la mora con los procesos de demarcación de hábitat y tierras de los pueblos y comunidades indígenas de Venezuela por parte del Estado, y por la urgencia y necesidad de los pueblos y comunidades indígenas de tener la propiedad sobre su hábitat y tierras, ante las amenazas, el acecho y la violencia a la que están siendo sometidos sus territorios ancestrales y tradicionales.

CUADRO 4.
CONTENIDO DE LA AUTODEMARCACIÓN

Autodemarcación
Es realizada por los propios sujetos de derecho “Pueblos y comunidades indígenas.”
Se reconoce en el artículo 12 de la Ley de Demarcación y Garantía del Hábitat y Tierra de Pueblos y Comunidades Indígenas.
Lleva implícito su plan de ordenamiento territorial a través de la etnocartografía pues si bien se deslinda bajo una visión indígena cada espacio plasmado en la etnocartografía tiene su uso ancestral o tradicional.
Visión indígena ancestral incorporando todos sus espacios: de cultivo, caza, pesca, recolección, pastoreo, asentamientos, caminos tradicionales, lugares sagrados e históricos y otras áreas que hayan ocupado ancestral o tradicionalmente y que son necesarias para garantizar y desarrollar sus formas específicas de vida.
El Estado debe validar un deslinde que es realizado desde y por las comunidades.
Se tiene una relación estrecha entre lo cultural, e territorio y los recursos.

Visto lo antes expuesto, la autodemarcación es la herramienta para la concreción del derecho al territorio. En consecuencia, es el espacio/lugar de materialización del derecho al territorio. Es la política pública (“desde abajo”) a través de la cual se hace avanzar el derecho reconocido. Es el espacio/lugar para el ejercicio del derecho reconocido por parte de sujeto de derecho (destinatario de la norma). Es el ámbito para la gobernanza societal democrática (Uvalle). Es la jurisdicción de la gestión pública intercultural.

¿Cómo se visualiza la autodemarcación?

Se visualiza a través de:

- *Mapa Mental*: según el Instituto Geográfico de Venezuela simón Bolívar, se trata de la representación simplificada que un individuo o colectivo realiza de su ámbito espacial conocido, utilizando para ello el uso de signos, símbolos y toponimia, con la finalidad de interpretar y organizar el espacio.
- *Etnocartografía*: La etnocartografía o cartografía etnográfica, que se desarrolla bajo la cartografía temática cultural y que incluye la representación de temas geográficos específicos, constituye en la actualidad una herramienta necesaria para interpretar datos espaciales culturales o sociales que no se pueden interpretar por medio de la cartografía tradicional.

CUADRO 5.
MAPA MENTAL COMUNIDAD INDÍGENA LA PERIQUERA
DEL PUEBLO PEMÓN



La etnocartografía permite desarrollar Planes de Ordenamiento en hábitat y tierras indígenas (Planes de Vida) a partir de políticas públicas interculturales con la finalidad de garantizar calidad de vida (desarrollar y garantizar formas de vida). Además, contribuye al proceso de autodemarkación a partir de los mapas mentales permite reafirmar que el territorio es ante todo una construcción cultural.

Debido a lo anterior, los territorios que demandan los pueblos indígenas tienen una dinámica cultural donde sus usos están determinados por una significación territorial. El Territorio se activa como ámbito para el ejercicio de la diferencia en condiciones de igualdad. En este sentido, el Estado social y democrático, de justicia y de derecho garante de la igualdad (art.21 CRBV).

La autodemarkación se convierte en una herramienta para el reconocimiento de derechos diferenciados y su ejercicio en condiciones de igualdad, siendo el territorio (juris dictio) lugar del derecho, espacio para el ejercicio de la diferencia (pluralismo jurídico; jurisdicción especial).

A decir de Daniel Bensaid, la política surge y se inventa en lo social, en la resistencia a la opresión, en la enunciación de **derechos nuevos** que transforman a las víctimas en sujetos activos.

6. Derechos territoriales indígenas en Venezuela: Un debate pendiente para derechos inconclusos

Los genocidios silenciosos

Hay genocidios silenciosos que son cotidianos, nos advierte Bartolomé Clavero en su extraordinario libro “**¿Hay genocidios cotidianos? y otras perplejidades sobre América Indígena**”, del año 2011. La definición que nos ofrece Clavero en su obra no puede ser más elocuente:

(...) Para el derecho penal internacional genocidio es la acción tendente a hacer desaparecer en todo o en parte determinados grupos humanos entre los que los pueblos indígenas están hoy expresamente comprendidos. Una política de acoso incluso incruento a comunidades persiguiendo la neutralización y ninguneo del correspondiente pueblo, con esta determinada intención, puede constituir genocidio; si a esto se suma la violencia sanguinaria más o menos selectiva, sin necesidad de que sea masiva, tal delito es paladino (...).

Es más o menos por lo que pudiéramos estar transitando sino se visualiza correctamente lo que está pasando con los pueblos indígenas en países como Bolivia, Ecuador y la propia Venezuela, a pesar de los discursos, carácter de los Presidentes y contenidos de las respectivas cartas magnas.

Algo común a los tres países es que la norma constitucional que consagra el derecho reconocido no ha trascendido a su materialización. Tampoco se terminan de crear las condiciones necesarias, desde el Estado Plurinacional y Multiétnico pronunciado, para el ejercicio en condiciones de igualdad del derecho diferenciado consagrado.

El extractivismo como modelo de acumulación rentística

Lo antes esbozado, constituye la permanente dicotomía entre derecho objetivo y derecho subjetivo, entre lo sustantivo del derecho y lo periférico del mismo. El extractivismo sigue siendo el modelo sobre el cual descansa la base de acumulación económica de Bolivia, Ecuador y Venezuela. Este modelo es el que ha hecho más salvaje al modo de producción actual desde que la primera revolución térmica (industrial) le imprimió calor a la economía y, en consecuencia, al clima y a la Tierra.

Es lo que tienen en común estos tres países hermanos y bolivarianos: gobiernos discursivos; combustible fósil, diversidad biológica y sobre todo, diversidad cultural.

La doctrina de *terra nullius* heredada por el Estado-nación moderno

El Estado-nación moderno ha sido el heredero de la doctrina de *terra nullius*, desde hace rato erradicada en el derecho internacional.

Hoy, en nombre de una difusa soberanía, el Estado-nación no cesa de invocarla. Una soberanía e integridad territorial que para el caso de Venezuela, le daba en una región como La Paragua, en el río Caroní, Estado Bolívar, a un puñado de soldados del ejército venezolano, impunidad para que hicieran minería ilegal, en un espacio geográfico donde había sido prohibida por orden gubernamental.

La propuesta de Hábitat Indígena como Área Protegida en Parawata

Hay otro aspecto que es común a Bolivia, Ecuador y Venezuela: el combustible fósil se encuentra ubicado en los territorios ancestrales y tradicionales de los pueblos indígenas de cada uno de esos países. Y el Estado-nación de cada uno de esos países supedita el derecho a la propiedad del subsuelo, pero también de hacer negocios en nombre de la República, con intereses privados.

En otras palabras, el Estado-nación de cada uno de esos países proscribió en nombre del interés nacional convertido en interés privado, los derechos territoriales de los pueblos indígenas. Derechos humanos colectivos están aquí limitados por el derecho individual de propiedad.

En el año 2006-2007, en un estudio del Grupo de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (GTAI) de la Universidad de los Andes, a solicitud de la Federación de Indígenas del Estado Bolívar (FIEB), se habría propuesto una figura de protección para La Paragua, en el río Caroní, denominada Hábitat Indígena Parawata. El nombre había sido el resultado de una consulta que en la zona se hiciera a las propias comunidades indígenas en talleres de trabajo, con el acompañamiento de la FIEB y el GTAI.

Algo parecido al Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS) en Bolivia, objeto de discordia entre el Estado boliviano y los pueblos indígenas habitantes del parque, por el proyecto de construcción de una carretera que lo pretendía atravesar.

Parawata en Pemon iría a sustituir la mala traducción de La Paragua, ya no sólo en su significado sino fundamentalmente en su contenido. Pero esta propuesta de zona protegida descansaría en el Plan de Vida del Pueblo Pemon del Estado Bolívar, y de este sector en particular, el cual fundamenta a su vez la Autodemarkación avanzada pero aún no validada por el Estado.

El Plan de Vida vendría a sustituir los planes de ordenación inexistentes y reglamentos de uso sancionatorios a los débiles jurídicos, que es lo que abunda en aquellas áreas bajo régimen de administración especial del país que apenas alcanzan a tener estos instrumentos de ordenación territorial.

Nuevo constitucionalismo, nuevos derechos y nuevas políticas públicas

La creación de derecho y su puesta en práctica es parte de lo que sigue pendiente en los tres países que también tienen en común la Amazonia. No hay nuevo constitucionalismo

sin nuevos derechos y estos son prácticamente inexistentes sin nuevas políticas públicas. Pero para que haya nuevas políticas públicas deben de existir nuevas instituciones que las acompañen.

Si el Estado-nación Plurinacional y Multiétnico consagrado no trasciende la visión anquilosada del Estado-nación que emergió de la paz de Westfalia en 1648, difícilmente podremos avanzar en la construcción de una democracia poscolonial en el siglo XXI. Este último desafío es la única manera de romper con la lógica perversa que aún se aloja en el argumento, sobre todo de los Estados con poder de veto, en el seno del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

A falta de Estado emerge el paraestado. Y a falta de instituciones la parapolítica. La parapolítica es la principal forma de hacer política del funcionariado burócrata de un país que viste el mismo traje de los funcionarios de gobiernos anteriores. El Estado-nación ausente, invisible en el tiempo de las instituciones y del derecho, crea las condiciones para que la impunidad vuelva por sus fueros.

El Estado pluricultural por construir da paso a la persistencia del Estado liberal. Qué paradoja es esa que un Contrato Social (CRBV) con un excelente catálogo de derechos no sea suficiente, ya no sólo para achicar los ritmos entre el reconocimiento y el ejercicio del derecho, sino sobre todo, para evitar esta vez las masacres en contra de los pueblos indígenas del país.

El Estado-nación venezolano concedió derechos indígenas pero ya tiene sus muertos. El Ministerio del Poder Popular para los Pueblos Indígenas ya tiene varios muertos indígenas Yukpa en su haber. ¿Cuántos más para demarcar? ¿Cuántos más para declarar los autos de apertura de los expedientes de demarcación? ¿Cuántos más para reconocer y validar la autodemarcación? Han muerto los Yukpa y el Estado-

nación ausente sigue permitiendo, en su agonía, genocidios silenciosos.

Entre *res nullius*, cédulas reales y reales ordenes

Hemos heredado el sistema jurídico de la colonia. Hemos heredado además las divisiones territoriales impuestas por la colonia, el estado-nación por ella prefigurado, y sin embargo hemos sido incapaces al trasluz de los nuevos marcos constitucionales, de desarrollar el cumulo de derechos emergentes y pendientes en el marco de las realidades cambiantes frente a la que estamos.

7. Aportes para la Autodemarcación de los Territorios Indígenas en Venezuela

Antecedentes

Esta propuesta de trabajo para el impulso de una Plataforma Nacional por la Demarcación en Venezuela, surge de un intercambio de planteamientos desarrollados en Ginebra, Suiza, en diciembre del 2012, por Zenaida Romero, Linda Bustillos, Lusbi Portillo y Vladimir Aguilar respectivamente, la cual tiene como propósito fundamental darle un piso organizativo y de ideas a la reivindicación territorial indígena para los próximos tiempos.

En efecto, la intención de esta propuesta es la de plantear una hoja de ruta que sirva de base para unificar criterios en torno a la demarcación y que a su vez le conceda un piso de acción a los pueblos y comunidades indígenas del país. En este sentido, el impulso, reconocimiento y, sobre todo, materialización de los derechos territoriales indígenas contaría con una idea común que coadyuve a la concreción de los derechos reconocidos en el artículo 119 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV).

Hacia una Plataforma Nacional Indígena por la Demarcación en Venezuela

Al trasluz de lo que venimos de exponer, la demarcación se plantea como un derecho fundamental a poner en práctica mediante su ejercicio toda vez que sigue existiendo una mora gubernamental con los pueblos y comunidades indígenas del país. El gobierno nacional no ha tenido la capacidad ni el empeño en estos 14 años de nueva constitución para echar a andar los mecanismos necesarios para la implementación del derecho reconocido.

Los derechos territoriales no han trascendido de su mera consagración y reconocimiento en la Carta Magna por lo que se impone una estrategia común para su efectividad. Esta última debe ser un asunto de los propios sujetos de derecho, es decir, de los destinatarios del derecho constitucional reconocido, en este caso, los pueblos y comunidades indígenas del país.

Visto lo anterior, la hoja de ruta que se propone tendría varios momentos:

a) La declaratoria de la Demarcación como asunto de interés público nacional

La demarcación debe ser considerada como asunto de interés público nacional al estar involucrada en ella el derecho a garantizar las formas de vida de los pueblos y comunidades indígenas del país.

En este sentido, tanto el Estado como la sociedad en general deben inmiscuirse en un asunto, que ya no sólo tiene que ver con el replanteo de los espacios territoriales de la nación, sino fundamentalmente con un derecho a la vida de sujetos de derecho y actores nacionales vulnerables e históricamente excluidos cuyas culturas se encuentran en peligro de extinción.

b) La Autodemarcación como prioridad de los pueblos y comunidades indígenas del país

Es un lugar común señalar que en Venezuela no ha habido una sola demarcación que satisfaga las demandas territoriales de los pueblos y comunidades indígenas del país. Los títulos que hasta ahora han sido otorgados han sido fuente de división entre los indígenas, bien con terceros como es el caso de los Kariña y Yukpa o entre las propias comunidades como es el caso de los Jodi y Yabarana. El Estado venezolano no ha articulado una propuesta que le permita, además de ser el conductor y garante del derecho constitucionalmente reconocido, tutelar la concreción de dicho derecho de conformidad a lo que el constituyente quiso plasmar de manera sustantiva en el principio normativo.

Algunos pueblos y comunidades indígenas del país han avanzado en sus propios procesos de deslinde. En este sentido, el impulso de la autodemarcación en aquellos ámbitos territoriales de pueblos y comunidades que aún no lo hayan hecho debe constituir una de las acciones fundamentales a seguir.

Visto lo anterior, la Plataforma deberá de inventariar los casos en los que ya se haya avanzado y en los que no así como proponer una estrategia de apoyo con aliados nacionales e internacionales para su impulso.

La pretensión de la autodemarcación no es otra sino la de permitirle a los pueblos y comunidades indígenas del país tener una representación del territorio en el cual se van a hacer efectivos los derechos reconocidos constitucionalmente y que pueda ser validada por el Estado.

c) Acompañamiento y capacitación en la autodemarcación de los pueblos y comunidades indígenas del país

En virtud del significado que tienen los procesos de autodemarcación en el país se hace necesario un proceso de acompañamiento a los pueblos y comunidades indígenas de Venezuela que aún no lo tienen. En este sentido, la Plataforma ubicará los mecanismos más idóneos para su impulso.

d) Impulso de estrategias para la validación de la autodemarcación por parte del Estado venezolano

El Estado venezolano deberá poner todos los esfuerzos que tenga para validar los procesos de autodemarcación iniciados o por comenzar por parte de los pueblos y comunidades indígenas del país.

En este sentido, la Plataforma a partir de un cronograma de trabajo y de una estrategia de validación propondrá un mecanismo que permita cumplir con este objetivo.

e) Desarrollo de los Planes de Vida como fundamento de la autodemarcación

El desarrollo de los Planes de Vida es una de las principales tareas que deberá plantearse la Plataforma a fin de darle contenido a la autodemarcación. En efecto, los Planes de Vida servirán para que en los procesos de su validación el Estado pueda reconocer los territorios deslindados por los propios sujetos de derecho.

f) Acompañamiento y capacitación en la confección de los Planes de Vida de los pueblos y comunidades indígenas del país

Otra de las tareas fundamentales de la Plataforma será la de acompañar a los pueblos y comunidades indígenas del país que aún no hayan autodemarcado en la confección de los Planes de Vida como fundamento de su propia autodemarcación.

g) Capacitación en materia de derechos indígenas en general y de derechos territoriales en particular de los pueblos y comunidades indígenas del país

La capacitación permanente de los pueblos y comunidades del país en materia de derechos indígenas en general y de derechos territoriales en particular, debe ser uno de los ejes fundamentales de trabajo de la Plataforma. En este sentido, deberá contarse con un programa de formación permanente que cuente con el respaldo académico de las universidades del país.

h) Hacia la creación de un Consejo General de Estado para la Demarcación (CGED) de los Hábitats y Tierras Indígenas en Venezuela

Objetivos

- Avanzar de manera definitiva en el proceso de demarcación, deslinde y titulación de los hábitats y tierras de los pueblos y comunidades indígenas del país.
- Plantear las condiciones y mecanismos necesarios para la materialización del artículo 119 de la CRBV.

- Precisar los cimientos de un Estado multiétnico y pluricultural en Venezuela.
- Proponer una metodología en un lapso de tres meses para el proceso de demarcación, deslinde y titulación por pueblos y comunidades indígenas.
- Validar los procesos de autodemarcación iniciados por pueblos y comunidades indígenas del país y proponer similares procesos en aquellos hábitats dónde aún no se hayan realizado, como parte de la metodología para la demarcación, deslinde y titulación.

Resultados esperados

Hacer de la demarcación una política pública de Estado desde los sujetos de derecho.

Ámbitos de Composición del Consejo General de Estado para la Demarcación (CDEG)

Ámbito indígena

Representantes indígenas de cada pueblo; de organizaciones de base ya existentes; CONIVE; parlamentarios indígenas a la Asamblea Nacional; Comisión de Pueblos Indígenas Asamblea Nacional; Parlamento Indígena.

Ámbito Político

Representantes de los Ministerios involucrados.

Ámbito jurídico

Abogados expertos en derechos indígenas.

Ámbito Técnico

Antropólogos que han acompañado a los pueblos y comunidades indígenas del país en sus procesos de autodemarcación o en estudios sobre el estatus de estos pueblos.

Funcionamiento CGED

Nivel de Metodologías

Ámbito Jurídico más Ámbito Técnico con representación del Ámbito Indígena. Este nivel tiene como propósito el desarrollo de cada uno de los objetivos planteados y que constituyen el fundamento de CGED.

Nivel Político-Institucional

Ámbito Político más representación del Nivel de Metodologías. Este nivel tiene como propósito concertar políticamente los objetivos del CGED partiendo de lo que se plantea, discute y se consensua desde el Nivel de las Metodologías.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

A lo largo del trabajo vimos como el debate en torno a la cuestión indígena no es reciente. Su incorporación en la agenda política internacional data de un tiempo atrás y los temas controversiales que forman parte de ella siguen erigiéndose en puntos de desencuentros entre Estados y pueblos indígenas, lo cual es fuente de tensiones y conflictos. No obstante, es bien sabido que en determinados contextos la norma es el resultado de cambios y circunstancias políticas que influyen de manera definitiva en su materialización, pues su aplicación puede depender del grado de presión que ejerza un determinado colectivo (en este caso los indígenas), de las condiciones materiales que se crean para su implementación y de la correlación de fuerzas que existan en un momento determinado.

Lo antes expuesto constituye el “**enjeu**” mayor de la cuestión indígena. No cabe duda que ella sigue ligada al debate y avance que en el ámbito internacional se le pueda continuar dando al tema. Pero en las actuales circunstancias por las cuales atraviesa la humanidad no resulta fácil prever el desenlace de esta dinámica. Luego del impacto en el sistema internacional de los hechos ocurridos a partir del 11 de septiembre del 2001 en los Estados Unidos, la tendencia cierta a limitar y a hacer retroceder un conjunto de derechos humanos que se creían valores generales hace pensar que también lo indígena se encontrará igualmente amenazado y, en consecuencia, rezagado. La ofensiva de los sectores especuladores de la economía contra derechos de carácter social coloca en una nueva encrucijada a los pueblos del mundo en general y a los indígenas en particular. El marco de los nuevos reclamos y

de las nuevas reivindicaciones ya no va a tener una fisonomía propia y particular limitada a una etnia, comunidad o pueblo, sino que por el contrario, deberán concurrir con demandas de otros sectores que al igual que los indígenas, son cada vez más excluidos de la sociedad.

Lo anterior constituyó el contexto de este libro. Partiendo de la hipótesis planteada referida a ***"las relaciones internacionales de los últimos tiempos han estado caracterizadas por temas que han incorporado a nuevos actores internacionales haciendo más compleja la dinámica mundial. La cuestión indígena entendida como el lugar que ha ocupado el tema indígena en la agenda política internacional y nacional constituye una variable importante del cambio global actual. A partir de ella se desprenden un conjunto de temas controversiales que caracterizan el estado y los términos en que se encuentra el debate contenido en las discusiones, proposiciones y formulaciones de políticas y normas que se hacen en el ámbito internacional y nacional en torno a la cuestión indígena"***, pudimos comprobar que efectivamente ésta última ha logrado ser parte de las principales tendencias de las relaciones internacionales contemporáneas.

No obstante, su desarrollo va a depender en gran medida del avance de otros temas consustanciales, como por ejemplo, las negociaciones en torno a la biodiversidad, al cambio climático, a la propiedad intelectual, a los derechos humanos y a la democracia política, entre otros.

Por otra parte, en el caso de los pueblos indígenas, hemos visto como su evolución se inscribe en esta dinámica de democratización de los espacios políticos y de participación en las instancias internacionales de toma de decisiones sobre

asuntos que les conciernen y afectan directamente. Es así como se abre un nuevo debate en torno a si ellos deben ser considerados como sujetos de derecho internacional con capacidad jurídica para contraer deberes y obligaciones, tal como lo estipula el derecho internacional para el caso de otros actores, particularmente los estatales.

Finalmente, ha sido en el ámbito internacional donde hemos podido apreciar los esfuerzos que se han hecho por codificar y diferenciar los conceptos de minoría y pueblo. Aunque el desarrollo de cada uno de ellos pudo haberse dado en forma paralela, la tendencia es a la autonomía de sus contenidos fundamentales. A su vez, el propio tratamiento que en el contexto de los organismos especializados de las Naciones Unidas se le ha dado, hace prever que su evolución para los próximos tiempos estará condicionada por otros elementos determinantes de los principales cambios del sistema internacional. La aparición de nuevos actores constituye una de las principales transformaciones de las relaciones internacionales de los últimos tiempos. Es la lectura que se puede desprender de la actual dinámica mundial.

**DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN VENEZUELA
EN TIEMPOS DE CONSTITUYENTE: BALANCES, AMENAZAS Y
PERSPECTIVAS¹**

*¿Hay por vía de cultura un proceso constituyente
de poderes constitucionales previo o paralelo,
pero distinto, al de carácter político más a la vista?*

Bartolomé Clavero. El orden de los poderes.

**Historias constituyentes de la
trinidad constitucional (2007).**

1. Preliminares

Intentar un diagnóstico sobre el estado de los derechos indígenas en Venezuela, 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 ha tenido realización en lo

¹ Nota: este papel de trabajo fue presentado en el **VII Congreso de la Organización Regional de Pueblos Indígenas de Amazonas (ORPIA)**, 30 y 31 de octubre de 2017, Puerto Ayacucho-Amazonas, Venezuela, en la mesa sobre **El movimiento indígena en Amazonas en el contexto actual de Venezuela. El rol de ORPIA con las organizaciones indígenas.**

En Venezuela, la historia de los derechos indígenas en general y de los derechos territoriales en particular ha sido tortuosa. El presente artículo ha sido preparado para el VII Congreso de ORPIA. También forma parte del conjunto de reflexiones que hemos venido haciendo a lo largo de estos diecisiete años de constitución. Ante la incertidumbre de los tiempos constituyentes hemos acordado retomar lo escrito agregando otros apuntes sobre la coyuntura. En el hemos sumado algunas ideas aparecidas en nuestro cuaderno <https://vaguilarc.blogspot.com>

político (en políticas públicas) 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 ha sido excluido en nuestro país.

Lo anterior nos permite apuntar hacia tres ejes de análisis fundamentales: uno, dar cuenta de la propuesta de Asamblea Nacional Constituyente (ANC) llevada a cabo por el gobierno, lo cual pone en entredicho el avance de los derechos humanos en general e indígenas en particular ante la incertidumbre de lo que se pretende como estrategia de acción política; dos, evaluar y cronologizar la evolución de los derechos indígenas en estos años de nuevo contrato social donde por primera vez hay un desarrollo normativo en materia indígena sin precedentes en la historia constitucional del país; tres, observar la simbiosis entre derechos indígenas constituidos y amenazas constituyentes por aprobarse en lo relativo al derecho a la libre determinación, lo que a su vez permite hacer el diagnóstico necesario del derecho a la tierra o a los territorios (al hábitat para el caso de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela); y por último, consustancial con los tres ejes anteriores, los desafíos y posibles derivas al trasluz de los inciertos momentos por la inaplicabilidad del derecho (reconocido) determinado por un desacomodo institucional que no ha sido cónsono con el espíritu del derecho y mucho menos con los derechos de los pueblos indígenas en el orden internacional, aspecto este que ha marcado los límites de los derechos indígenas estatuidos.

El énfasis en el estatus de los derechos a la libre determinación, a la tierra y a los derechos culturales en general, sigue siendo un asunto pendiente en Venezuela, toda vez que la jurisdicción indígena no sólo tiene que ver con la posibilidad de que los pueblos y comunidades indígenas del país a partir

de su derecho consuetudinario puedan aplicar sus propias normas y leyes en sus territorios, sino que la jurisdicción está determinada por el hecho (político y jurídico) de que lo indígena sea reconocido como diferente en el contexto de una igualdad que es subyacente a la carta magna y que, en consecuencia, obliga a un tratamiento distinto y especial desde el punto de vista ya no sólo de su aplicación normativa sino principalmente de su tratamiento constitucional e institucional.

Lo anterior obliga a traducir un poco el derecho. Derecho que no es creativo es norma cerrada que secuestra la realidad. En Venezuela, el abismo entre lo reconocido y lo ejercido constata que los derechos indígenas en el país siguen siendo derechos pendientes.

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 años después, ninguno de los tres derechos 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 este a su vez se adecue a la realidad del sujeto indígena que lo demanda.

En consecuencia, si en Venezuela han transcurrido estos 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*. Lo institucional es una de ellas, pero haría falta por ejemplo, políticas públicas indígenas “desde abajo” como mecanismo de apropiación del 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 en estos años de reconocimiento, es no haber logrado descifrar el carácter y espíritu de lo acordado por el legislador constituyente en el Capítulo VIII de la CRBV. En efecto, aún no se ha entendido 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 ha ocurrido. Lo que ha habido 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 han sido desmantelados y nada pueden mostrar como resultados, todo ello derivado de un mandato que tienen por constitución y por ley. 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, esa que constituye otra de las variables que caracterizan al sistema político venezolano que emergió luego de 1999.

Por si fuera poco, a lo anterior se ciernen ahora sobre estos derechos pendientes, la instalación de una Asamblea Nacional Constituyente (ANC) cuyo rol está más determinado por lo que se pretende como estrategia de acción política que como objetivo de transformación de las bases del Estado para avanzar, entre otras cosas, en la concreción de derechos reconocidos y no en su conculcación.

2. El ámbito inconstitucional de la constituyente

Tal como lo afirma Deleuze, lo que cuenta en un camino es siempre la mitad. No el principio ni el fin. La política profana es el arte de lo posible. Se inventa y reinventa en medio del acontecimiento. Su principal atributo es el desafío a lo contingente. En cambio, la política profanada es la negación de lo primero. Su característica fundamental es la política como entelequia en una suerte de rol engañoso. Teniendo una falla de origen, las bases comiciales para la convocatoria a una ANC es la continuación de una seguidilla de violaciones al texto constitucional. Como si se tratara de una Enmienda o Reforma Constitucional, el Presidente de la República secuestra la iniciativa de una consulta al soberano. Por si eso fuera poco, las bases que deberían ser sometidas también al escrutinio del pueblo, tal como ocurrió en el 2007 y 2009, de un zarpazo y en tiempo record, el Consejo Nacional Electoral (CNE) las ratifica y enseguida convoca a la elección de sus miembros.

Al existir falla de origen habrá otra de llegada. De seguro, tanto los constituyentistas (a la hechura del proceso) como la nueva constitución aprobada tampoco serán consultadas. Ya ni las formas cuentan.

El gobierno no abre rendijas dejando sin opciones a la inmensa mayoría que se le opone. Sus decisiones jurídicas se asientan en un Diktat y paulatinamente “el orden jurídico como todo orden, descansa en una decisión y no en una norma” (Schmitt). La burla democrática deriva poco a poco en tragedia llevando al país a un no retorno. Los caminos de un totalitarismo estructural están trazados ya no solo por los muertos en tiempos de revolución sino, sobre todo, por la creciente renuncia al proyecto democrático.

Era Hegel quien rechazaba el principio revolucionario del poder constituyente heredado de la revolución francesa por

aquella máxima de ni comienzo absoluto ni tabula rasa. En efecto, decía Hegel que el orden político se presupone siempre a sí mismo, ya que un poder constituyente ilimitado e inalienable dará lugar a la dictadura soberana.

En Venezuela, la confiscación constituyente por parte del poder ejecutivo sin duda intenta dar paso a un eclipse definitivo de la política. Asistimos así a su profanación definitiva.

La convocatoria a una ANC se ha convertido en una destituyente. Se ha destituido la democracia como proyecto, la voluntad popular tantas veces aclamada y primordialmente la Constitución de 1999.

El país está sumergido en un estado de excepción permanente más allá de toda estabilidad pretendida y fingida.

La Constitución mayormente votada y ahora ultrajada

Corrían los tiempos de 1999. Un nuevo pacto social se daban los venezolanos. Después de diecisiete años de pugilato, de encuentros y desencuentros con la nueva carta magna, finalmente sería lanzada al cesto de la basura por los proponentes de otrora. Mientras la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) se intentó erigir como el contrato social despolarizante, luego de sus altos y bajos, afecciones y desafecciones, no llegaría a la mayoría de edad.

La CRBV en lugar de ser la carta magna para el encuentro de los venezolanos, sobre cuyos pilares podía construirse un proyecto de país, de un decretazo ha pretendido ser socavada en el 2002 y ahora en el 2017.

La Constitución saldría herida de su adolescencia sin poder arribar a la adultez. En la pugna democrática siempre hay

sacrificios. Ello hace parte del ejercicio de la política como herramienta de la controversia.

Lo que no estaba en los cálculos es que la atormentada Constitución fuera la responsable de su propio desenlace fatal. Como corolario de lo anterior, aparece una propuesta de ANC y de bases comiciales encargadas de perpetrar el crimen de lesa constitucionalidad.

Vista las cosas, contrario a los pronósticos gubernamentales, habrá conflicto para rato y, lo que es peor, sin pisos constitucionales consensuados.

Si la CRBV no logró los acuerdos necesarios de una sociedad polarizada, no es mucho lo que se puede esperar de esta nueva Constitución la cual nace impuesta por uno de los actores polarizados.

Bonapartismo en tiempos de Constituyente

Todo indica que la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) es irreversible. Sobre bayonetas y sangre se impondrá este engendro de desviacionismo constitucional. Concebida como un experimento para la paz, con ella y desde ella, la guerra continuará por otros medios.

Ya lo anunciaba Marx en el 18 Brumario de Luis Bonaparte. Decía que “Tetis la diosa del mar, había profetizado a Aquiles que moriría en la flor de su juventud”. La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) nunca presintió que moriría de muerte prematura. Contra todo pronóstico la Carta Magna de 1999 no llegaría a su mayoría de edad. Nada “puede iniciar su propia tarea antes de despojarse de toda veneración supersticiosa por el pasado”. Lo que venimos de afirmar constituye parte de lo esbozado por Marx en el 18 Brumario. Esta ANC se aturde a sí misma cabalgando sobre

frases sin contenidos. Se pretende para el país un coup de main que mediante un coup de forcé intentará hacer de Maduro el nuevo Bonaparte de la Nación. ¿Qué le impide negociar? ¿Qué más poder se pretende? ¿Hasta dónde se quiere llegar?

La ANC se plantea de manera primitiva una mayoría del “partido del orden” que desde hace rato está perdida, y aunque en su seno no haya homogeneidad se anuncia una implosión definitiva de un oficialismo que cava su propia tumba con este esperpento de constituyente.

Venezuela: entre transición y regresión

El oficialismo no termina de entender que su secuestro por los sectores extremos anticipa una deriva, no solo del chavismo como proyecto, sino fundamentalmente de Venezuela como Nación. A falta de visión estadista en el seno del bloque de poder el país avanza hacia una regresión histórica sin precedentes. Definitivamente el poder les tomó por asalto.

De nuevo con el 18 Brumario de Luis Bonaparte, “un poder ejecutivo encuentra en su misma debilidad, su fuerza; su respetabilidad en el desprecio que inspira; una república que no es más que la infamia combinada de dos monarquías, la de la Restauración y la de una etiqueta imperial...pasiones sin verdad, verdades sin pasión; héroes sin hazañas heroicas; historia sin acontecimientos... antagonismos que solo parecen exaltarse periódicamente para embotarse y decaer sin poder resolverse...tejiendo las más mezquinas intrigas y comedias palaciegas...”, todo en nombre de una revolución que dejó de ser porque nunca fue.

3. El contexto político de los derechos indígenas en Venezuela

Como ya lo hemos señalado, es necesario cronologizar

la evolución de los derechos indígenas pues por primera vez hay un desarrollo normativo en materia indígena sin precedentes en la historia constitucional del país. Para tal fin nos debemos preguntar: ¿Cuál es el carácter de los derechos territoriales indígenas como derechos pendientes? (De) pendientes de la voluntad política del momento? ¿Pendientes de materialización?

Si bien la CRBV concede y reconoce un cúmulo importante de derechos a los pueblos y comunidades indígenas, los mismos siguen siendo derechos pendientes en tanto su materialización es hoy en día un asunto que requiere de traducción concreta. Al haber sido los derechos consagrados resultado de un largo proceso de luchas y de movilizaciones del movimiento indígena venezolano antes de 1999, los derechos territoriales indígenas siguen siendo derechos pendientes toda vez que la CRBV fue la última constitución del continente en incorporarlos, en consagrarlos, y por ende, en reconocerlos más como principios que como normas.

a. Tiempos jurídicos en la Quinta República²

En este contexto la cuestión indígena en Venezuela ha transitado por varias fases y el debate en torno al contenido y carácter de los derechos indígenas es asunto recurrente cada vez que lo territorial aparece en el debate nacional. En virtud de lo anterior tenemos que:

1. *Previo al reconocimiento y a la inserción de los derechos indígenas en la CRBV*

Se produce un gran debate en torno a si debían ser reconocidos

² Para un periodización más completa ver Aguilar Castro, Vladimir. **Derechos indígenas pendientes en Venezuela**. Mérida, ULA-CEPSAL-GTAL, 2008.

dichos derechos como derechos especiales, o si por el contrario, atentaban contra los de otros actores (Estado, ambiente, campesinos, hidrocarburos, etc.). Hoy en día, ante el hecho constituyente, se regresa a la misma discusión.

2. *Durante la inserción de los derechos indígenas en la CRBV*

Se reproducen los debates en la Asamblea Nacional Constituyente asumiéndose el catálogo de derechos que se iban a reconocer como un peligro para la soberanía nacional e integridad territorial. En la actualidad este punto vuelve a estar en la agenda de la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) con “defensores indígenas” más vulnerables, debilitados y alineados.

3. *Posterior al reconocimiento y a la inserción de los derechos indígenas en la CRBV*

***Hasta el 2001:** aprobación del Convenio 169 de la OIT y de la Ley de Demarcación y Garantía del Hábitat y Tierras de los Pueblos Indígenas. Autodemarcación indígena del hábitat del pueblo indígena Yekwana del Caura. Guías interculturales, guías pedagógicas, etc.

***2001-2004:** inicios de los debates en torno a la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas (LOPCI). “Secuestro” de la cuestión indígena por la cuestión política del momento. Diálogos tripartitos Estado, empresas hidrocarburíferas y pueblos indígenas.

*** 2004-2005:** relativa “paralización” de la cuestión indígena. Crisis en CONIVE. Crisis en las organizaciones indígenas de base. Participacionismo político de los indígenas en las estructuras del sistema político. Asimilación y cooptación política. Los derechos indígenas como manifestación concreta de su juridización llega a su máxima expresión: entrega de

primeros títulos sobre tierras indígenas. Autodemarcación de hábitat del pueblo Pemón. Publicación de la evaluación de políticas públicas del pueblo Pemón.

***2005-2010:** Aprobación Declaración de las Naciones sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Aprobación LOPCI. Aprobación Ley Patrimonio Cultural. Aprobación Ley Lenguas Indígenas. Creación del Ministerio del Poder Popular para los Pueblos Indígenas. Institucionalización de la cuestión indígena. Cooptación del proceso indígena. La Demarcación y Autodemarcación se paraliza. Mientras hay avances normativos hay letargos políticos. No hay correspondencia entre lo jurídico y lo político en el ámbito de los derechos territoriales. Disonancia y disimilitud jurídico-política. Negación de hecho y de derecho de todo lo avanzado y consagrado constitucionalmente (caso Sabino).

***2010-2015:** huelga de hambre Hermano jesuita Korta. Hoja de ruta por la demarcación. Ministerio del Poder Popular para los Pueblos Indígenas competente para la demarcación de territorios indígenas. Criminalización de la protesta indígena. Asesinato de Sabino Romero. Primeros autos de apertura expedientes de autodemarcación de pueblos y comunidades indígenas de Amazonas. Muerte por enfermedad el Presidente Chávez. Muere trágicamente el hermano Korta.

***2015-2017:** pérdida de la representación indígena del Estado Amazonas ante la Asamblea Nacional (AN) electa en diciembre 2015. Profundización de la minería ilegal consustancial con la aprobación del mayor proyecto minero en la historia republicana: El Arco Minero del Orinoco (AMO). Amenaza a los territorios indígenas coincide con la fragmentación de sus hábitats y de las organizaciones tradicionales indígenas. A su vez, los proyectos mineros se impulsan violando los derechos a la consulta y al consentimiento libre, previo, informado y de buena fe a los pueblos y comunidades indígenas del

país. Audiencia en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la Organización de Estados Americanos (OEA) sobre el AMO. El Estado venezolano reconoce la ausencia de estudios de impacto socio-cultural. El AMO se convierte en la legalización de la minería ilegal. Decreto de creación del Parque Nacional Caura hábitats ancestral y tradicional de los pueblos y comunidades indígenas Yekwana y Sanema. Aprobación e instalación de la Asamblea Nacional Constituyente (ANC).

4. Los derechos indígenas en la Asamblea Nacional Constituyente

Por las declaraciones de algunos intelectuales oficialistas (Luis Brito García³), los derechos indígenas corren el riesgo de difuminarse y de sufrir una nueva regresión en el marco de los debates de la nueva ANC. En efecto, los logros hasta ahora alcanzados que deberían de consolidarse con el catálogo de derechos indígenas reconocidos luego de la CRBV de 1999 en la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas (2007), peligran frente a los fantasmas discursivos militaristas que ya habían estado presentes en el debate constituyente de 1999.

b. Tiempos jurídicos en la Constituyente⁴

Los derechos de los pueblos indígenas en la mayoría de las constituciones latinoamericanas fueron consagrados en la

³ Luis Brito García ejerce el hoy el rol de los constituyentistas Allan Brewer Carías, Jorge Olavarría y Francisco Visconti entre otros, quienes en 1999 argumentaban del peligro de incorporar en la nueva constitución derechos indígenas. Ver “Constitución y Unidad Nacional” (23 de julio, http://luisbrittogarcia.blogspot.com/2017/07/blog-post_23.html). Encontrado 15 de agosto 2017.

⁴ Para este punto hemos tomado como referencia el pronunciamiento del Grupo de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (GTAI) de la Universidad de Los Andes, a propósito de la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente. Ver gtaiula.blogspot.com.

década de los noventa (90), como consecuencia de una tenaz lucha indígena, organizándose estos como movimientos sociales y realizando cabildos, no sólo dentro de los Estados sino también en los organismos internacionales para que sus demandas fueran escuchadas.

En el caso de Venezuela, fue hasta la Constitución de 1999 en la que se reconocerían derechos indígenas rompiendo con la visión agraria que los antecedió. El Capítulo VIII de la CRBV, reconoce derechos humanos fundamentales para la supervivencia de estas poblaciones como culturas diferenciadas.

Uno de los derechos más importantes es el derecho al territorio. De acuerdo al artículo 119 de la CRBV, el Estado con la participación de los pueblos indígenas deberá demarcar y titular los territorios de estos sectores sociales históricamente excluidos. Por tanto, el derecho al territorio implicaría no sólo la demarcación sino también la titulación y la gestión de sus recursos.

En la actualidad, el tema de la constituyente no debería ser una prioridad para las poblaciones indígenas en Venezuela, en la medida en que tienen demandas más inmediatas como el ejercicio del derecho al territorio lo cual podría dispersar la concreción de sus derechos reconocidos. Los pueblos indígenas están siendo amenazados por proyectos extractivos dentro de sus territorios.

Asimismo, la polarización en la que se sumerge la dinámica política venezolana ha cooptado a algunos movimientos indígenas y organizaciones de base, siendo esto contraproducente para la construcción de una agenda de prioridades interculturales consensuada.

La reivindicación fundamental para los pueblos indígenas de Venezuela debe seguir siendo el ejercicio del Derecho al Territorio ya consagrado en la Constitución de 1999. Las

bases sectoriales y territoriales que se proponen en el Decreto 6295 firmado por el Presidente de la República, plantea un enorme riesgo al homologar a organizaciones y corporaciones con afiliaciones partidistas a la condición de pueblos diferenciados, en este caso los pueblos indígenas.

La pretendida pluriculturalidad que se estipula en uno de los puntos del Decreto 6295 igualaría “hacia abajo” la condición diferenciada de los pueblos indígenas conquistada en el proceso constituyente de 1999. La constituyente, su iniciativa y convocatoria, debe responder al derecho a la consulta previa, libre, informada y de buena fe así como al derecho al consentimiento de los pueblos y comunidades indígenas del país, tal como lo estipula el artículo 120 de la CRBV. A su vez, debe ser sometido a consulta del poder originario tal como lo establece el artículo 347 de la CRBV.

Hoy en día, resulta claro que la apuesta fundamental es avanzar de una fase de reconocimiento de derechos en general y derechos indígenas en particular, hacia la concreción de los mismos acompañando los tiempos de la Constitución a los tiempos de las instituciones por construir. En todo caso, la constituyente no debe representar una regresión en los Derechos Indígenas ni tampoco de sus formas tradicionales de ejercicio de autonomía y libre determinación.

4. Los desafíos actuales⁵

Son muchos los desafíos que se les plantean a los pueblos y co-

⁵ En este aparte, hemos tomado reflexiones del trabajo de nuestra autoría **Venezuela: extractivismo en tiempos de fragmentación de territorios indígenas**, realizado para el Observatorio de Ecología Política (2016), así como del artículo **Condiciones de justicia en Venezuela para derechos indígenas territoriales pendientes**, realizado para la Revista Referencias de PROVEA (2016).

municipalidades indígenas de nuestro país. Sin embargo a manera de resumen, proponemos cuatro sin desmedro de otras que respondan a las necesidades de los propios indígenas. Estas son:

a. Avanzar en la conversión de la autodemarkación en demarcación mediante actos legislativos a nivel regional y nacional a la par del desarrollo de políticas públicas.

Es importante reconocer lo que se ha avanzado desde el punto de vista constitucional en el país. Un catálogo de derechos consagrados en un capítulo exclusivo para los derechos indígenas. Sin embargo, lamentablemente aún no se ha concretado el derecho más importante con el que se abre el Capítulo VIII de la constitución constituido por el artículo 119, referido al derecho al territorio.

La estructura de este artículo consta de dos partes: uno, referido a los aspectos sustantivos del derecho al territorio engranado en la libre determinación, principio este importante reconocido en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y en la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la Organización de Estados Americanos (OEA); y dos, el mecanismo procedimental de concreción del derecho al territorio que es la demarcación.

Las cifras más optimistas gubernamentales dan cuenta de un doce (12) por ciento de la demarcación de territorios indígenas llevada a cabo por el Estado venezolano. Aunque existen sobradas dudas en torno al carácter de los títulos y extensiones de tierras reconocidas, es importante destacar que como condición de justicia para la concreción de derechos indígenas territoriales pendientes en el país, se debe avanzar en la conversión de la autodemarkación en demarcación mediante una acción de carácter legislativo.

En efecto, se propone que una ley de carácter orgánica permita que las autodemarcaciones hasta ahora realizadas por los pueblos y comunidades indígenas del país puedan materializarse en una normativa que les de reconocimiento a través de un conjunto de mecanismos de carácter legal. Por otra parte, en aquellos pueblos o comunidades indígenas donde aún no existan autodemarcaciones se plantee la posibilidad de establecer las herramientas jurídicas y de políticas públicas para su instrumentación.

b. Incorporar el catálogo de nuevos derechos indígenas que fueron consagrados en la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas (2007) así como en la Declaración Americana de Derechos de los Pueblos Indígenas (2016), posterior a la CRBV de 1999, al nuevo ordenamiento jurídico nacional por aprobarse.

En efecto, los derechos indígenas al ser parte del catálogo de derechos fundamentales, el ordenamiento interno debe incluir aquellos que de manera progresiva se han ido incorporando al derecho internacional de los pueblos indígenas.

c. Tomar el Decreto de Parque Nacional Caura (2017) como una herramienta para armonizar territorios y patrimonio cultural indígenas con áreas bajo régimen de administración especial.

Al establecer una relación entre territorios indígenas, áreas protegidas y territorio nacional podemos constatar que la ocupación espacial de los primeros, al igual que la cantidad de zonas bajo régimen de administración especial, corresponde prácticamente a la mitad del territorio venezolano. De esta manera, toda la margen sur del río Orinoco junto a los Estados Amazonas, Bolívar, Delta Amacuro y gran parte de la

región oriental del país, estaría conformada por territorios de ocupación ancestral y tradicional de pueblos y comunidades indígenas. Ello sin sumar los pueblos y comunidades indígenas que se encuentran en los estados Apure, Lara, Zulia, en la Sierra de Perijá o de manera disgregada en otros estados del país.

Lo antes expuesto, crea las condiciones objetivas y materiales para avanzar en estrategias de reconocimiento de grandes extensiones de territorios indígenas garantizando la conservación ambiental a través de figuras mixtas de protección socio cultural y natural.

d. Desfragmentación de los territorios indígenas mediante la consolidación de nuevas estrategias de demarcación a través del fortalecimiento de la autodemarcación, acorde con usos y costumbres y con el fortalecimiento de la jurisdicción indígena.

Lo anterior nos debe conllevar a varias reflexiones: primero, el porcentaje de la población indígena no está determinado por la cantidad de territorio que ellos ocupan; dos, el porcentaje de población indígena no está determinado por la cantidad de idiomas indígenas de los cincuenta y un pueblos indígenas existentes en el país, dando más bien cuenta de la extraordinaria riqueza cultural que tiene Venezuela.

No obstante lo antes expuesto, la mora del Ejecutivo Nacional con los pueblos y comunidades indígenas, en cuanto al reconocimiento y titulación de sus territorios, sigue pendiente. Hay una desproporción entre proyectos extractivistas y títulos de propiedad colectiva. La mayoría de estos últimos son inexistentes y los otorgados hasta ahora (12 por ciento según cifras oficiales) no son concurrentes con las áreas de ocupación territorial que hemos descrito.

Como corolario, la jurisdicción indígena vendría a constituir un buen mecanismo de administración de justicia (**strictu sensu**) y, a la par, de administración de territorios titulados (**latus sensu**).

e. Fortalecimiento (político y jurídico) y autonomía de las organizaciones ancestrales, tradicionales y de base indígenas.

Las organizaciones indígenas en Venezuela han sufrido un proceso de cooptación partidista. A la par de su politización ha ocurrido una enajenación y alienación hacia los intereses de los partidos o de los dos grandes bloques existentes en estos diecisiete años de constitución bolivariana. Lamentablemente la reivindicación territorial ha sido sustituida por el partidismo y representativismo en las instancias legislativas locales, regionales y nacionales.

En algunos casos, las bases de los pueblos y comunidades indígenas se han quedado sin interlocución frente al alineamiento de los dirigentes con las políticas gubernamentales. Los indígenas han perdido la iniciativa y el gobierno ha dictado desde el Ministerio del Poder Popular para los Pueblos Indígenas, las políticas a seguir en una coyuntura de amenaza a los territorios y de criminalización de la protesta y reclamo indígena.

El acto más perverso y de discriminación racial fue el haber dejado sin representación indígena al Estado Amazonas, luego de la impugnación de las elecciones parlamentarias del año 2015 en esa región que nunca fue resuelta. La connivencia entre los dos bloques partidistas dejó por fuera a la representación indígena del parlamento nacional en las negociaciones de diciembre 2016.

En virtud de lo anterior, urge devolverle al movimiento indígena venezolano la autonomía de la cual gozó cuando en

1999 se dieron los debates más profundos y sistemáticos en materia de derechos indígenas, que culminó con la inclusión de capítulo de ocho artículos en la CRBV, algo sin precedentes en la historia constitucional de nuestro país.

5. Conclusiones turbulentas para momentos inciertos⁶

El desarrollo de mecanismos que permitan viabilizar en el país un sistema político (y ya no solo de justicia) que no sólo reconozca derechos indígenas territoriales sino que los instrumentalice, plantea otro debate que deberá ser abordado en un futuro cercano. Nos referimos al tipo de Estado por construir en Venezuela. ¿Podrá darse cuenta en el corto o mediano plazo de un Estado postnacional, tal como lo defiende Celestino del Arenal, que vaya más allá de un Estado democrático, social, de justicia y de derecho? ¿Acaso la concreción de los derechos pendientes en este último nos permitirá trascender hacia una democracia intercultural que quiebre la *razón de Estado* y de paso a la *razón del demos*?

Estás y otras interrogantes deberán ser dilucidadas en los tiempos porvenir ya que forman parte de una razón histórica: el fin del extractivismo. En efecto, la interculturalidad definitivamente riñe con el extractivismo y este cada vez más con la democracia, si partimos del hecho cierto que la democracia en Venezuela es posterior al petróleo y a la dictadura.

Cien años de extractivismo en Venezuela son suficientes para hacer un balance de las nefastas consecuencias para

⁶ De nuevo ver el artículo de nuestra autoría, **Condiciones de justicia en Venezuela para derechos indígenas territoriales pendientes**, realizado para la Revista Referencias de PROVEA (2016), junto a **Venezuela: extractivismo en tiempos de fragmentación de territorios indígenas**, realizado para el Observatorio de Ecología Política (2016).

la economía política nacional. Su principal expresión es la actual crisis que padece la nación en el marco de modelo de acumulación que ya poco tiene que ofrecer a la sociedad. Se impone la creatividad para buscar formas alternativas que nos permitan, desde la producción y de la actividad local, superar el oscuro momento en el que nos encontramos. El ecoturismo, las pequeñas redes de producción e intercambio, la promoción de áreas de conservación son entre otras todas iniciativas pendientes por llevarse a cabo en el país.

El auge de las políticas extractivistas en países amazónicos con alta población indígena y diversidad biológica, ha tenido un impacto en la profundización de conflictos socioambientales y culturales. En este sentido, se hace importante dar cuenta de la búsqueda de mecanismos de solución de controversias que desde la interculturalidad puedan crear las condiciones para la gestión intercultural de los territorios, y de construcción de consensos desde la diversidad de los derechos y de la diferenciación de los actores.

Entre retrocesos de derechos y apuestas a futuro

La democracia intercultural se erige como uno de los principales mecanismos para superar los tiempos de la crisis. Haría falta el acompasamiento entre cultura y política. En otros espacios, hemos señalado que en Venezuela es necesario tener en cuenta los intersticios de la coyuntura y de la contingencia del momento político. La pregunta es: ¿Dónde podemos ubicar los Estados Pluriculturales o Interculturales? ¿Cómo parte del Estado social de derecho, democrático y de justicia? ¿Cómo posteriores?

Lo expuesto es parte de un debate pendiente en el país aunque su constatación sea inevitable. La condición extractivista nacional es autocrática por naturaleza constituyendo a su vez una disfunción de la democracia y una negación *per se* de la interculturalidad y de los derechos.

GLOSARIO

Agenda internacional: consiste en la inclusión tácita o expresa de la cuestión indígena y sus temas controversiales en la definición de las políticas internacionales y en las diferentes decisiones de los distintos órganos e instancias del sistema de Naciones Unidas o de las organizaciones no gubernamentales.

Agenda nacional: consiste en la inclusión tácita o expresa de la cuestión indígena y sus temas controversiales en la definición de las políticas nacionales (públicas o no) y en las diferentes decisiones de los órganos legislativos, ejecutivos y judiciales.

Autóctono: señala que son los pueblos o gentes originarios del país en que viven, o que ha nacido o se ha originado en el mismo lugar donde se encuentra (Diccionario de la Lengua Española).

Autodeterminación de los pueblos indígenas: la libre determinación en sus múltiples formas es, consecuentemente, la condición previa fundamental para que las poblaciones indígenas puedan disfrutar de sus derechos fundamentales y determinar su futuro, a la vez que preservar, desarrollar y transmitir su especificidad étnica a las generaciones futuras (Informe Cobo).

Autonomía: corolario frecuente de la orientación precedente (pluralismo). No se puede confundir con la secesión pero puede identificarse con una autogestión interna de los grupos indígenas. Muchos de ellos insisten en la necesidad del carácter determinante de los factores culturales en el desarrollo económico y de la necesidad del reconocimiento jurídico del carácter colectivo de la propiedad de las tierras (Informe Cobo).

Biodiversidad: generalmente llamada « *diversidad biológica* ». Se trata de la diversidad de la vida bajo todas sus formas, a todos los niveles y en todas sus combinaciones. Incluye la di-

versidad genética, la diversidad específica y la diversidad de los ecosistemas (Posey y Dutfield/Claude Auroi).

Biosfera: esfera de la vida. Capa que forma alrededor de la corteza terrestre el conjunto de los seres vivos, incluyendo a la especie humana y su diversidad cultural (Jacques Grinevald).

Cuestión indígena: es el lugar que ha ocupado el tema indígena en la agenda política internacional y nacional. Entendida como proceso, la cuestión indígena es asumida como causa por la importancia de ciertos temas controversiales que forman parte de las relaciones internacionales actuales y por la forma en que éstos se definen en esa instancia. Como efecto, es comprendida por la manera como dichos temas controversiales se insertan en el ámbito interno (Venezuela) a través de la formulación de políticas y normas. De ella pretendemos destacar el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas (como fuente de los demás derechos) y a los derechos colectivos que se desprenden del ejercicio de este principio.

Derechos de los agricultores: conocidos también según su acepción en inglés como *farmer's rights* han sido consagrados en distintas resoluciones de la FAO. Estos, aunque no son derechos expresamente de carácter colectivo, constituyen una buena variante de ellos como antecedente para un futuro proceso de codificación.

Derechos colectivos: son aquellos derechos que pertenecen a una comunidad indígena y que no pueden ser objetos de propiedad privada puesto que han sido transmitidos de generación en generación. Estos derechos son el resultado del conjunto de prácticas sociales que se desprenden de la relación entre los pueblos indígenas con su ambiente en general y con la biodiversidad en particular. La base de esta relación social son sus territorios. Según Fergus Mackay, el titular del derecho puede ser el grupo (no así sus miembros individuales) a menos que un individuo haya sido designado como representante o recibido expresa autorización de éste; o un miembro individual del grupo, quién actúa ya sea por cuenta propia o en representación de

otros miembros del grupo o del grupo en su totalidad (derecho colectivo de doble posición).

Derecho de los pueblos a disponer de sí mismos: comprende el derecho de soberanía permanente de los Estados sobre sus riquezas y recursos naturales. Los derechos que otros Estados puedan reivindicar no podrán en ningún caso justificar que un pueblo sea privado de sus propios medios de subsistencia (Comisión de Derechos Humanos, 1952. Cf. Dominique Rosenberg).

Desarrollo sustentable o sostenible: un desarrollo es sustentable o sostenible cuando se satisfacen las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la posibilidad de las generaciones futuras de satisfacer las suyas propias (Informe Brundtland).

Enjeu(x): término francés, su traducción literal es “*lo que está en juego*” pero puede ser interpretado también como desafío o problemática (issues). En el contexto de nuestra Memoria Preliminar también lo concebimos como alguna temática que es controversial.

Espacio público: el ámbito en el cual diferentes componentes de una sociedad ejercen su poder de expresión y de crítica y se construyen por la comunicación de los unos con los otros (Habermas).

Indígena: se trata de la persona originaria del país de que se trata, o individuo establecido en un país desde tiempos inmemoriales (Diccionario de la Lengua Española).

Informe Cobo: En 1971 el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) solicitó a la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías (hoy en día Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos), que iniciara un estudio general y completo del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas. El redactor encargado de dicho informe fue el señor

José R. Martínez Cobo y su trabajo final es conocido como Informe Cobo.

Informe Martínez: se le llama así al Informe (tercero) del experto cubano miembro del Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas, Miguel Alfonso Martínez, intitulado “*Estudio de los tratados, acuerdos y otros arreglos constructivos entre los Estados y las Poblaciones Indígenas*”.

Internalización de la cuestión indígena: categoría que pretende poner de relieve dos aspectos fundamentales: uno, la forma como ciertas lógicas y racionalidades internacionales operan y se ponen de manifiesto en el ámbito nacional; y dos, la manera como éstas, habiendo transitado por la esfera de lo global, vuelven y se reproducen a nivel nacional y local.

Juris populi: según la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA) significa el derecho de los pueblos.

Jus cogens: son disposiciones imperativas del derecho internacional general, es decir, de normas aceptadas y reconocidas por la comunidad internacional de los Estados en su conjunto cuya modificación no puede hacerse sino a través de otra norma de derecho internacional de iguales características.

Libre determinación: la autodeterminación en su sentido externo significa dar al pueblo el derecho de formar su propio Estado. Sin embargo, este derecho no se extiende a cualquier pueblo. El único pueblo que indudablemente puede beneficiarse de este derecho es aquel sujeto a una alienada subyugación, dominación y explotación tal como lo prevé la Declaración para garantizar la Independencia de los Países y Pueblos Coloniales (Resolución 1514 de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 14 de diciembre de 1960). No obstante, en el caso hipotético en que los pueblos indígenas sean objeto de violaciones graves de sus derechos humanos, se podría argumentar a favor de una independencia externa como única forma de asegurar su supervivencia cultural y física. En el sentido interno,

autodeterminación implica cierto grado de autogobierno dentro de la existencia de los Estados (Henry Steiner y Philip Aliston).

Norma: conjunto de reglas o condiciones (explícitas o no) que rigen un campo particular de las relaciones internacionales.

Organizaciones no gubernamentales (ONG): son los grupos o asociaciones sin fines de lucro, constituidos fuera de las estructuras políticas institucionalizadas, cuya meta es alcanzar objetivos sociales determinados (la protección del ambiente) o de servir a los intereses de ciertos sectores sociales (tales como los pueblos indígenas). El abanico de actividades de estos actores o movimientos comprende la investigación, la distribución de información, la formación, local y los servicios comunitarios, la defensa legal, la promoción de reformas legislativas y la desobediencia civil. En lo que respecta a su escala, ella varía entre los grupos pequeños pertenecientes a una comunidad particular y grupos formados por un número elevado de miembros, en un contexto nacional o internacional. (Cf. WRI, UICN y PNUMA. **Estrategia global para la biodiversidad**, 1992)

Participación política: acción o simple actitud a través de la que un individuo o grupo, que no está a priori formalmente designado para tomar las decisiones políticas, pretende intervenir en ese proceso (Ignacio Molina. **Conceptos Básicos de Ciencia Política**, 2001).

Patrimonio común de la humanidad: la noción de patrimonio común de la humanidad tiene una doble acepción: desde el punto de vista del desarrollo, la utilización de los recursos por parte de todos los Estados es la "*garantía*" de que no serán sobreexplotados por un solo Estado. Este es el criterio establecido en la Convención del Derecho del Mar de 1982. Desde el punto de vista ecológico, la no apropiación de los recursos es la "*garantía*" de que no serán sobre utilizados por el Estado donde se encuentran ubicados. Este es el criterio establecido en el Tratado de la Antártida de 1959. De esta manera, en ambas nociones, subyace el principio de utilización y explotación de los recursos por encima de la conservación.

Pluricultural: nación o país en el que coinciden varias culturas que hacen parte de su identidad nacional. Diversidad de culturas existentes en un mismo espacio público.

Política: la comunidad y la posibilidad de ser diferentes. La política reposa en un hecho: en la pluralidad humana (Hannah Arendt).

Politización: proceso a través del cual el ciudadano, actor o movimiento en general se apropia de la política.

Política pública: se denomina así a los programas sectoriales y a las acciones concretas que emanan de las instituciones de gobierno como resultado de la interacción política. Las políticas públicas se elaboran mediante un proceso que se inicia con la *agenda-setting*, por la que se admite que determinadas cuestiones deben ser discutidas por los poderes públicos. Estos formulan una decisión sobre la que tratan de influir otros actores políticos, a menudo organizados en redes o *policy-networks*, y dan pie a la implementación de la misma con el fin de lograr un resultado específico deseado (Ignacio Molina. **Conceptos Básicos de Ciencia Política**, 2001).

Pueblos (tradicionales): conforme a la descripción dada por la Convención sobre la diversidad Biológica, los pueblos tradicionales son las comunidades autóctonas y locales que encarnan formas de vida tradicionales.

Pueblos indígenas: son comunidades, pueblos y naciones indígenas los que, teniendo continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y precoloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos de otros sectores de las sociedades que ahora prevalecen en esos territorios o en partes de ellos. Constituyen ahora sectores no dominantes de la sociedad y tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de su existencia continuada como pueblo, de acuerdo con sus propios patrones culturales, sus instituciones sociales y sus sistemas legales (Informe Cobo).

Régimen internacional: conjunto de principios, normas, convenciones y procedimientos de toma de decisión, explícitas o no, rigiendo un campo particular de las relaciones internacionales (Stephen Krasner).

Soft law: “*derecho o normas blandas*”(ex. Declaraciones). Conjunto de normas no obligatorias que son fuente de derecho internacional.

Statu quo: sistema político que no cambia. Algo que se mantiene igual.

Temas controversiales: son aquellos aspectos trascendentales que tocan una determinada agenda y que son objeto de debate permanente en el ámbito internacional y nacional, pudiendo ser a la vez fuente de tensiones y conflictos en ambos niveles, en diferentes momentos o al mismo tiempo.

Tratado de Versalles: acuerdo entre las potencias victoriosas con el que se selló el fin de la Primera Guerra Mundial. Va a ser particularmente importante pues en el se recogen los principios propuestos por el Presidente de los Estados Unidos para la época, Woodrow Wilson, que marcará el inicio del proceso de “*uniformización*” con el que los Estados nacionales se definirán a sí mismos: un pueblo, una nación, un Estado.

