

## **"Guardianes ancestrales en Venezuela": La demarcación de territorios indígenas como estrategia para la conservación y manejo de parques nacionales y áreas protegidas.**

### **“Ancient Guardians in Venezuela”: Demarcation of the Territories of Indigenous Peoples as an Strategy for Conservation and Management of National Parks and Protected Areas.**

**Vladimir Aguilar Castro**

Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Mérida, Venezuela y Instituto Universitario de Estudios del Desarrollo, Ginebra, Suiza.

Dirección: 5 Chemin Edouard Tavan (C-204) 1206, Geneva, Switzerland, e-mail: [aguilar7@bluewin.ch](mailto:aguilar7@bluewin.ch); [aguilar7@bluewin.ch](mailto:aguilar7@bluewin.ch)

\*Esta ponencia hace parte de mi trabajo doctoral y de una investigación científica más amplia desarrollada con la organización indígena Kuyujani, el Centro de Investigaciones Antropológicas de Guayana (CIAG), Fundacite-Guayana y la Universidad de los Andes, todas instituciones de Venezuela. Algunos resultados han sido parcialmente expuestos en el IV Simposio Internacional de Desarrollo Sustentable, realizado en Mérida, Venezuela, entre el 25 de noviembre y el 2 de diciembre del 2001.

#### **Resumen**

Como resultado de los cambios constitucionales y políticos ocurridos en Venezuela a partir de 1999, los pueblos indígenas han iniciado un proceso de negociación con el gobierno nacional para hacer efectivos sus derechos, especialmente el relacionado a la demarcación y a la propiedad colectiva de la tierra. La presente ponencia tiene por objetivo precisar, en el marco jurídico ambiental venezolano, la inserción del proceso de demarcación de territorios como estrategia para la conservación y el manejo de parques nacionales y áreas protegidas. Nuestra pretensión es demostrar que la demarcación de los territorios indígenas constituye una actividad complementaria y concurrente que puede ser incorporada dentro de una estrategia global de protección del ambiente, a partir de las condiciones que la legislación venezolana crea para la participación social en la gestión y conservación ecológica incluyendo a los pueblos indígenas.

Nuestro planteamiento central será el de determinar los elementos constitutivos del principio de las Naciones Unidas referido al *"derecho de los pueblos y de las naciones a disponer soberanamente de sus riquezas y recursos naturales"*, como punto de partida para la definición de una estrategia de demarcación de territorios indígenas y de conservación y manejo de parques nacionales y áreas protegidas; revisando los fundamentos constitucionales del derecho a un ambiente sano como base de la acción en justicia de los pueblos indígenas.

Palabras Claves: pueblos indígenas; territorios indígenas; áreas protegidas; parques nacionales

### Abstract

As a result of political and constitutional changes occurred in Venezuela since 1999, indigenous peoples have initiated a negotiation process with the national government to obtain the application of their rights, especially of the right related to demarcation and collective property of land. The main goal of this paper is to precise, within the juridical environmental frame of Venezuela, the insertion of the process of demarcation of territories as a strategy for conservation and management of national parks and protected areas. Our interest is to demonstrate that the demarcation of the territories of indigenous peoples constitutes a complementary and parallel activity, which can be incorporated into a global strategy of environmental protection, using as departing points certain conditions that the Venezuelan legislation creates for social participation, management and conservation of the environment, including indigenous peoples.

My main statement is oriented to determine those constitutive elements of the United Nations principle referred to the "*right of peoples and nations to dispose in a sovereign way of their natural wealth and resources*", as a departing point to a definition of a strategy of demarcation of indigenous territories, and the conservation and management of national parks and protected areas; revising the constitutional basis of the right to a healthy environment as a base to action in justice of indigenous peoples.

Key words: indigenous peoples, indigenous territories, protected areas, national park

### Introducción

En el año de 1999 se iniciaron un conjunto de cambios políticos en Venezuela que tuvo como consecuencia una reforma de su orden constitucional. En efecto, la Constitución del año de 1961, resultado de lo que se conoce como el Pacto de Punto Fijo (Gómez y Patruyo 1999), conocía sus últimos días tras la llegada a la Presidencia de la República de Hugo Chávez Frías. Ello implicó la consagración de nuevos derechos en el ámbito de los derechos humanos (Lander y López Maya 2000; Garay 2001), particularmente de un capítulo referido a los derechos de los pueblos indígenas. En este sentido, la *voluntad política* de impulsar algunos de los cambios por los cuales clamaba desde hacía años la sociedad venezolana en general (Aguilar Castro 2000a), fue acompañada, en principio, de una *voluntad jurídica*.

El presente trabajo se efectuará tomando en cuenta los siguientes aspectos:

1. Evaluar los avances recientes en materia de demarcación de territorios indígenas en América Latina y Venezuela, tomando como punto de partida el principio de la autodeterminación de los pueblos indígenas, marco de inserción de sus principales exigencias, demandas y reivindicaciones.
2. Precisar los principales aspectos de la recién aprobada Ley de Demarcación y Garantía del Hábitat y Tierras de los Pueblos Indígenas (de fecha 12 de enero de 2001) por parte de la Asamblea Nacional, determinando algunos elementos para conciliar áreas bajo régimen de administración especial (ABRAE) y territorios indígenas demarcados, como regímenes diferenciados. El estudio de la superposición y/o complementariedad de normas así como la forma en que éstas se elaboran en el nuevo marco jurídico nacional, será de fundamental importancia al momento de observar los alcances y posibilidades reales de su aplicación práctica.

## **La autodeterminación como punto de partida de las principales demandas de los pueblos indígenas**

El principio de la autodeterminación de los pueblos nace en el ámbito del derecho y de la política internacional durante el proceso de descolonización de los años 60. Al comienzo es concebido como una demanda de tipo política pues las Naciones Unidas en sus distintas resoluciones (ONU 1960; 1963; 1970) lo aprueba como parte de las exigencias de los futuros países independientes. Posteriormente, para darle concreción a lo estipulado en el artículo 1 de la Carta de las Naciones Unidas, es recogido, ampliado y desarrollado jurídicamente en los pactos internacionales de derechos humanos (Rosenberg 2000; Aguilar Castro 2000b). Ahora bien: ¿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 del proceso de negociación 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 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 el ámbito 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?

La autodeterminación de los pueblos indígenas es parte de un debate en el seno del sistema internacional, particularmente, en el marco del Grupo de Trabajo de la Comisión de Derechos Humanos, que se encuentra actualmente negociando un proyecto de Declaración sobre Derechos de los Pueblos Indígenas. Brevemente, debemos recordar que la Subcomisión sobre Prevención de la Discriminación y Protección de las Minorías del Consejo Económico y Social (ECOSOC) de las Naciones Unidas, había creado en el año de 1982 un Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas que debía encargarse - entre otras cosas - de redactar el Proyecto de Declaración en cuestión. En el año de 1993 dicha instancia terminó su redacción siendo aprobado en su onceava sesión y ratificada en cada una de sus partes por la Subcomisión en el año de 1994. El próximo paso era enviar el borrador a la Comisión de Derechos Humanos lo cual hizo la Subcomisión al año siguiente en que lo aprobó.

La Comisión de Derechos Humanos estableció entonces un Grupo de Trabajo Abierto, intersesional para revisar y continuar con la elaboración del Proyecto de Declaración, centrándose exclusivamente en ello y teniendo como mandato el de completar su trabajo antes del año 2004, fecha en que culmina el Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas (Mackay 1999; ONU 1995). El nuevo Grupo de Trabajo tenía además la autorización de revisar el documento y los detalles de redacción, así como de modificar su contenido y alcances de su aplicación (Mackay, 1999).

En el marco de esta instancia se desarrolla la principal controversia entre Estados y pueblos indígenas. El artículo 3 del Borrador de Declaración que reconoce el principio de la autodeterminación junto a otros artículos (6, 7, 8, 9 y 32 entre los más importantes) forma el "enjeu" central de la disputa, siendo objeto reiterado de conflictos y tensiones. La preocupación fundamental de los gobiernos radica en que su reconocimiento pondría en peligro el principio de soberanía. No obstante, Erica-Irene Daes (ONU 1993:13-14), Presidenta del Grupo de Trabajo de Poblaciones Indígenas en una excelente nota explicativa ha señalado que la autodeterminación, *"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"*.

Recientemente, con la evolución del debate sobre la cuestión indígena, ha habido un redimensionamiento del tema toda vez que el carácter de sujetos y actores del sistema internacional de los pueblos indígenas se ha reforzado por el avance y el desarrollo de las

distintas agendas que les conciernen en diversas escalas y ámbitos de acción. Lo anterior es lo que le concede también cierta originalidad a las demandas indígenas y es lo que le da soporte a las luchas y negociaciones que actualmente realizan en el plano local, nacional e internacional. No obstante, ¿Cuál va a ser la versión final del Proyecto de Declaración y de la Declaración en sí? ¿Cuál será la fuerza jurídica de la misma? ¿Acaso será un instrumento de "soft law" para un problema de "high policy"?

#### ANTECEDENTES DEL PROCESO DE DEMARCACIÓN DE TERRITORIOS

A continuación veremos algunas experiencias de demarcación de territorios que nos van a permitir aproximarnos a una definición más clara de protección de áreas conciliando ésta figura con la autodeterminación de pueblos indígenas y sus derechos colectivos sobre las tierras ocupadas desde tiempos inmemoriales.

#### ALGUNOS ANTECEDENTES EN AMÉRICA LATINA

Según Nelly Arvelo-Jiménez (Arvelo-Jiménez 1984, en Schmink y Wood 1984:42) los primeros en América Latina en aventurarse en la autodemarcación de sus territorios ancestrales por los años 80 fueron los pueblos indígenas amazónicos del Perú. Posteriormente, en el año de 1990 los indígenas de Bolivia iniciaron un proceso parecido logrando, luego de una fuerte movilización política, el reconocimiento de cuatro territorios indígenas a través de los llamados decretos supremos (Noé 1997:92-93). En el caso del Ecuador, existe una experiencia interesante con el pueblo Auca o Huaorani de la selva amazónica, quienes como forma de enfrentar los embates de las compañías petroleras procedieron también a realizar su propia autodemarcación (Noé 1997:44).

En el caso del territorio amazónico han habido ensayos de transferencia de áreas territoriales a pueblos indígenas (Noé 1997:185). Brasil es el ejemplo más elocuente al transferir unas 74 mil hectáreas, lo cual representa el 67.78 por ciento del total de adjudicaciones territoriales a indígenas de la Amazonía. Colombia ha hecho también una adjudicación en un poco más de 18 por ciento de tierras transferidas legalmente a indígenas amazónicos. El restante 13 por ciento de la tierra entregada corresponde a las adjudicaciones realizadas por los otros países amazónicos, a la excepción de Suriname (Noé 1997:186). Pero, ¿Acaso lo anterior significa que la adjudicación ha sido la consecuencia lógica de un proceso de demarcación que se corresponda con una política de Estado indigenista inserta dentro de un marco político más global de política pública?

#### LOS ANTECEDENTES EN VENEZUELA

Una breve apreciación histórica por Venezuela sobre la promulgación y afianzamiento de normas en materia indígena, nos permite apuntar que durante el período de conquista y posteriormente colonial, el dominio de las tierras que habían sido descubiertas en las llamadas Indias Occidentales correspondía, en principio, a la Corona Castellana por derecho de conquista y solamente podía derivar, desde el punto de vista jurídico a un particular, por repartimiento o de la gracia o merced (Hernandez 1984:45-68). Posteriormente, en el marco del proceso de Independencia el Congreso de la Gran Colombia estableció que los llamados resguardos de indígenas fueran distribuidos entre las familias existentes desde el momento en que se promulga la ley del 11 de octubre de 1821 (Hernandez 1984).

La dispersión normativa y política en el país ha sido una constante casi histórica. Por ejemplo, ella se pone de relieve con la creación de la Reserva de Biosfera Orinoco - Casiquiare en el año de 1991 (Colchester, en IWGIA 1998:143), para intentar entre otras cosas una política de defensa de los territorios Yanomami en el área del Amazonas y de la Gran Sabana venezolana. Sin embargo, la política estatal de los años 70 retomada por el Presidente Rafael Caldera en los años 90 fue de conquista del Sur, pretendiendo Venezuela emular el "gran" logro de los brasileños: la colonización del Norte. Anteriormente, la ley de Reforma Agraria (1960) le concedía a los pueblos indígenas "el derecho a tener el beneficio de las tierras, bosques y aguas que ocupan o que les pertenecen en aquellos lugares donde residen de modo habitual", complementada por otras iniciativas jurídicas como los decretos 250/1951 que regulaba el acceso a las áreas

indígenas y el Decreto 283/1983 que disponía un sistema intercultural bilingüe. Sin embargo, nada de ello hacía prever que las cosas fueran a cambiar para los pueblos indígenas.

Como corolario de lo anterior debemos señalar que en la actualidad, luego de sancionada la nueva Constitución en el año 1999, los derechos indígenas fueron incorporados dentro del catálogo de derechos fundamentales quedando obligado el Estado a profundizar su aplicación y materialización. Con la recién aprobada Ley de Demarcación y Garantía del Hábitat y Tierras de los Pueblos Indígenas se abre una nueva fase en el ciclo político de la cuestión indígena, sin embargo, éste podrá consolidarse en la medida en que se asuma que un proceso de demarcación de territorios no es sólo jurídico sino esencialmente político, es decir, que debe ir entre otras cosas acompañado de planes que el Estado emprende a la par de los desarrollos normativos para que guarden coherencia entre sí. De nada vale la consagración de importantes derechos indígenas en el ámbito de la legislación interna, si por ejemplo, las políticas económicas afectan directamente el ambiente y los territorios ancestrales de estos pueblos.

## Conclusiones

En nuestra opinión, como consecuencia de la nueva situación política y jurídica existente en Venezuela, existen tres escenarios para conciliar áreas protegidas con territorios autodemarcados. Estos son:

1. Reforma de la Ley Orgánica del Ambiente (LOA) y la ley Orgánica de Ordenación del Territorio (L.O.O.T) incorporando la figura de territorios indígenas. Las posibles ventajas es que se haría una nueva consagración de ABRAE y las desventajas serían las posibles superposiciones de normas y una disminución o ignorancia de la legislación reciente de demarcación de territorios.
2. Desarrollo de la legislación vigente en materia de demarcación de territorios indígenas. Las posibles ventajas sería la ampliación de las disposiciones normativas y constitucionales referidas a la demarcación de territorios (nueva ley y nuevo reglamento). Las posibles desventajas es el peligro de disminución y sustitución de las ABRAE pudiendo tener como efecto su desafectación.
3. Concurrencia de dos regímenes diferenciados (ABRAE más legislación) sin desmejorar ninguno y que tenga como punto de partida el reconocimiento del principio de autodeterminación de los pueblos indígenas, tomando en cuenta los fundamentos antes esbozados.

## Bibliografía

- Aguilar Castro, V. 2000a. "La democracia deslegitimada", *Revista ABACO*. **24**: 138-140.
- Aguilar Castro, V. 2000b. "Algunos elementos a considerar en una ley sobre demarcación de territorios indígenas". *Revue Internationale de Droit des Peuples Autochtones*. **2**: 50- 55.
- Arvelo-Jimenez. 1984. "The politics of Cultural Survival in Venezuela: Beyond Indigenismo" Pp.105-126 en: Schmink, M. & Wood, C. (ed.). *Frontier Expansion in Amazonia*. University of Florida Press. Gainesville.
- Colchester, M. 1998. "Las políticas de la conservación: la Reserva de Biosfera del Alto Orinoco-Casiquiare". Pp.135-160 en: IWGIA. *Derechos indígenas y conservación de la naturaleza. Asuntos relativos a la gestión*. IWGIA-FPP-AIDSESP. Dinamarca.
- Garay, J. 2001. *La nueva Constitución*. Librería CIAFRE. Caracas.
- Gomez Calcano, L. & Patruyo, T. 1999. "Le Venezuela: entre espoir populaire et crise économique". *Revue de la Documentation Française. Problèmes d'Amérique Latine*. **34**:117-147.
- Hernandez, J.F. 1984. "Las comunidades indígenas en Venezuela y el problema de la tenencia de la tierra". Pp.68-45.
- Lander, L. & Lopez Maya, M. 2000. "Venezuela. La hegemonía amenazada". *Nueva Sociedad*, **167**: 15-25.
- Ley Orgánica del Ambiente 1976.

- Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio 1983.
- Ley de Demarcación y Garantía del Hábitat y Tierras de los Pueblos Indígenas 2001.
- Mackay, F. 1999. *Los derechos indígenas en el sistema internacional. Una fuente instrumental para las organizaciones indígenas*. APRODEH-FIDH. Netherlands.
- Noe, M. 1997. "Garantizar las relaciones entre pueblos indígenas y Estados". Pp. 92-228. TCA. *Pueblos indígenas del Amazonas*. TCA. Venezuela.
- ONU. 1960. Resolución 1514 de la Asamblea General A/4684.
- ONU. 1963. Resolución 1803 de la Asamblea General A/5217.
- ONU. 1970. Resolución 2625 de la Asamblea General A/8028.
- ONU. 1993. E/CN.4/Sub.2/1993/26/Add.1.
- ONU. 1995. Comisión de Derechos Humanos Resolución 1995/32.
- Rosenberg, D. 2000. "Resurgence et métamorphoses du droit des peuples à disposer de leurs ressources naturelles". *Revue Internationale de Droit des Peuples Autochtones*. 1: 3-7.