

# EL DERECHO A LA AUTONOMÍA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN VENEZUELA

## RESUMEN

La mayoría de los derechos individuales y colectivos reconocidos a favor de los pueblos indígenas quedaron bien definidos en la Constitución Bolivariana de Venezuela; sin embargo, el alcance del derecho a la *autonomía*, como expresión del derecho a la autodeterminación de los pueblos, quedó plasmado de manera ambigua.

Por esta razón, consideramos que la figura del Municipio Indígena viene a ser la expresión jurídico-política que más se ajusta a las aspiraciones de autonomía de los pueblos autóctonos dentro del Estado Nacional. Como antecedentes históricos, se podría señalar que en la época colonial existieron unos espacios autonómicos llamados “Municipalidades de los Naturales”, que implicaban un fuero especial de los pueblos indios, donde podría desarrollar sus propios gobiernos, elección de sus autoridades naturales y aplicar sus propias leyes para resolver sus conflictos.

Este trabajo pretende buscar fórmulas viables que sirvan para reforzar la autonomía dentro de los espacios político-territoriales (hábitats), para lograr un verdadero desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas.

**PALABRAS CLAVES:** Autodeterminación, Autonomía, Autogestión,  
Municipio Indígena.

# EL DERECHO A LA AUTONOMÍA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN VENEZUELA

Ricardo Colmenares Olívar<sup>1</sup>

## INTRODUCCIÓN.

Antes de entrar a definir el significado y alcance del *derecho a la autodeterminación de los pueblos*, nos parece conveniente y necesario aclarar su distinción con otros dos términos, los de *autonomía* y *autogestión*, por cuanto los mismos son utilizados muchas veces con la misma connotación que el primero y, sin embargo, cada uno representa un concepto distinto. En el Encuentro de Expertos de las Naciones Unidas reunidos en Nuuk (Groenlandia, 1991), se reconoció formalmente que los pueblos indígenas “...son históricamente autogobernables, con su propia lengua, culturas, leyes y tradiciones”, y quedaron bien definidos conceptualmente los términos de autonomía y/o autogobierno y autoidentificación, como elementos propios y distintos entre sí del derecho de *autodeterminación* de los pueblos.

Por lo tanto, el derecho a la *libre determinación o autodeterminación* de todos los pueblos -como concepto global-, viene a ser el derecho que tienen todos los seres humanos a perseguir su desarrollo material, cultural y espiritual como grupo social, es decir, controlar su propio destino y el cual se manifiesta “externamente” a través de la autonomía y la autogestión de cada uno de los pueblos. La *autonomía*, llamada también *autogobierno*, está referida directamente con la independencia político-administrativa de las naciones que conlleva el derecho a dirigir sus asuntos según sus propias leyes, mientras que la *autogestión* se vincula con los mecanismos de desarrollo implementados por la creatividad de cada pueblo, utilizando sus propios medios, para su supervivencia económica y cultural<sup>2</sup>. Por ello, este último término se equipara al de “*autodesarrollo*”.

## I. EL DERECHO NO RECONOCIDO: LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.

El derecho a la libre determinación de los pueblos apareció enunciado por primera vez como principio general en la Carta de las Naciones Unidas de 1945. Posteriormente, fue desarrollado y definido en el Primer artículo de cada uno de los dos Pactos Internacionales sobre Derechos Civiles y Políticos y los Económicos, Sociales y Culturales.<sup>3</sup> También existen dos resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas que consagran este derecho: la primera, la Resolución 1514 (XV) sobre la Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales, de 1960; la segunda, la Resolución 2625 (XXV), que es una declaración que trata sobre los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y de cooperación entre los Estados de 1970.

<sup>1</sup> Juez Titular de la Corte de Apelaciones del Estado Zulia. Profesor Titular e Investigador PPI Nivel I de La Universidad del Zulia (L.U.Z.). Doctor en Derecho (L.U.Z., 1998); Magíster en Ciencias Penales y Criminológicas (L.U.Z. 1992), Especialista en Derechos Humanos (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Costa Rica, 1993); Especialista en Paz y Resolución de Conflictos por la Universidad de Uppsala (Suecia, 2000).

<sup>2</sup> Andrés Servin y Omar González N. *Indigenismo y autogestión*. Caracas. Monte Avila Editores, 1980: p. 9.

<sup>3</sup> 1. “Todos los pueblos poseen el derecho de libre determinación. Por virtud de ese derecho ellos pueden determinar libremente su status político y accionar libremente para lograr su desarrollo económico, social y cultural. 2. Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio de beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podría privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia. 3. Los Estados Partes al Pacto actual, incluyendo aquellos que poseen la responsabilidad para la administración de los Territorios No Autogobernados y Fiduciarios, deberán promover la realización del derecho a la autodeterminación y deberán respetar ese derecho en conformidad a las previsiones de la Carta de las Naciones Unidas”.

Estas normas internacionales que reconocen este principio como un derecho fundamental de un pueblo, son de suma importancia por cuanto de éste dependen la existencia de los demás derechos y libertades.<sup>4</sup> Para los indígenas, este derecho implica además el ser considerado como *pueblos* y no como poblaciones y/o minorías étnicas.

Aunque este derecho no fue concebido a propósito de las reclamaciones de los pueblos amerindios.<sup>5</sup> en el Estudio de Naciones Unidas sobre el Problema de la Discriminación contra las Poblaciones Indígenas de 1987, el Relator Especial reconocía la importancia de este derecho como condición básica para que los pueblos indígenas pudieran disfrutar de sus derechos fundamentales, toda vez garantiza la "... *especificidad étnica a las generaciones futuras*" (párrafo 269). Igualmente, en el párrafo 270 se puntualizó lo siguiente: "... *los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación que les permita continuar una existencia digna y consecuente con su derecho histórico de pueblos libres*"<sup>6</sup>.

En este sentido, el artículo 119 de la Constitución Bolivariana reconoce por primera vez la autonomía organizativa social, política y económica de los pueblos indígenas, al establecer lo siguiente: "*El Estado reconocerá la existencia de los pueblos y comunidades indígenas, su organización social, política y económica, sus culturas, usos y costumbres, idiomas y religiones, así como su hábitat ... para desarrollar y garantizar sus formas de vida...*". En el mismo orden, el artículo 121 del texto constitucional establece que los pueblos indígenas "*tienen el derecho a mantener y desarrollar su identidad étnica y cultural*".

Este derecho tiende a confundirse e identificarse con el *Derecho al Desarrollo*, pues implica que los demás Estados nacionales reconozcan que los pueblos indígenas puedan decidir democráticamente respecto a los valores, objetivos, prioridades y estrategias que presidirán y orientarán su propio desarrollo, como sociedades distintas que son<sup>7</sup>. En este sentido, preferimos hablar de derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas, pues abarca en su globalidad al segundo.

Para los pueblos indígenas en particular, por considerarse que son *sociedades distintas* a las que ahora ocupan sus territorios, el *derecho a la autodeterminación* abarca la relación con los Estados en los que viven, dentro de un espíritu de coexistencia con otros ciudadanos, y libremente persiguen su propio desarrollo económico, social, cultural y espiritual en condiciones de libertad y de dignidad.

Ahora bien, el punto álgido de discusión en el debate constituyente fue la utilización del término "pueblos",<sup>8</sup> pues el General Francisco Visconti, miembro de la Comisión de Defensa, asomó el peligro de este reconocimiento, pues "...*sería crear un Estado dentro de otro Estado*".<sup>9</sup> Por su parte, algunos constitucionalistas venezolanos pensaron que el

---

4 Héctor Gros Espiell. *Estudios sobre Derechos Humanos II*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Madrid (ESPAÑA), Edit. Civitas, S.A. 1988: p. 59.

5 Daniel O'Donnell. *Protección Internacional de los Derechos Humanos*. Perú, Comisión Andina de Juristas, 1988: p. 342.

6 En el mismo orden de ideas, los representantes indígenas en el Grupo de Trabajo apoyaron por unanimidad el artículo 3 de la propuesta del Proyecto de la Declaración de Naciones Unidas de 1996, el cual disponía lo siguiente: "*Los Pueblos Indígenas tienen el derecho a la autodeterminación. En virtud de ese derecho determinan libremente su estatus político y procuran libremente su desarrollo económico, social y cultural*".

7 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Organización de los Estados Americanos (O.E.A.): "*Informe de la Primera Ronda de Consultas Sobre el Instrumento Legal Interamericano de Derechos de las Poblaciones Indígenas*". Washington, D.C. 1992: p. 10.

8 El artículo 122 establecía: "El Estado reconoce la existencia de los pueblos y comunidades indígenas, su organización social, política y económica... así como los derechos originarios de propiedad colectiva inalienable, imprescriptible e inembargable sobre los territorios que ancestral y tradicionalmente ocupan..."

9 Diario LA VERDAD. "*Debate sobre los Derechos Indígenas divide a los Constituyentes*". Noviembre 1 de 1999: p. A-2. En la prensa nacional se reseñó un informe del Consejo Nacional de Seguridad y Defensa (SECONASEDE), el cual advertía que el propósito de los indígenas era transformarse primero en "pueblos autóctonos", con territorios colectivos propios, para luego autoproclamarse en "naciones independientes" (Véase: <http://geocities.com/alertanet/dc-kuppe-venezuela.htm>). También se llegó a especular que Venezuela correría el riesgo de perder más de la mitad de su

término "nación indígena" se inclinaba "... a un uso interventor en detrimento de la integridad de la unidad nacional"<sup>10</sup>. Sin embargo, una Comisión mixta integrada por los representantes de los pueblos indígenas y miembros de la Comisión de Seguridad y Defensa de la Asamblea acordó la aprobación de una cláusula de salvaguarda que se integró al texto del artículo 126 y la cual estableció lo siguiente:

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

*El término pueblo no podrá interpretarse en esta Constitución en el sentido que se le da en el derecho internacional"*<sup>11</sup>.

Con esta norma el Constituyente dejó claro que los pueblos indígenas no tienen una autodeterminación en términos absolutos sino una *autonomía relativa*, a través de la participación política consagrada en el artículo 125, debido a la limitación legal establecida en dicha norma y de la cual se hablará más adelante. De hecho, la Exposición de Motivos de la nueva Constitución<sup>12</sup>, reafirma que el pueblo venezolano es "único, soberano e indivisible" y que los pueblos indígenas forman parte de la sociedad nacional, entendiendo que el término "pueblo" sólo significaba el reconocimiento "*de su identidad específica, de las características sociales, culturales y económicas que les son propias y que los diferencian del resto de la sociedad...*", sin ninguna implicación de carácter internacional.

Por supuesto, debemos insistir que el derecho a la *autodeterminación* que exigen nuestros pueblos indígenas no requiere de la estructura occidental para salvaguardar su identidad, organización social, cultura y demás valores: lo único que piden es respeto por sus derechos colectivos, sus tierras y la misma subsistencia.

De manera pues, que el tema de la autodeterminación parece haber sido el tema más polémico entre los representantes del gobierno y los Pueblos Indígenas, y por eso fue uno de los derechos olvidados en la nueva Constitución.

## II. LA AUTONOMÍA Y/O AUTOGOBIERNO.

De acuerdo a Willemsen, el tema de la autonomía es el que nos permite buscar el verdadero espacio mediante el cual los pueblos indígenas pueden ubicarse dentro de las diferentes estructuras estatales (Estado Unitario, Federal, Regional o Autonómico), como entes *político-territoriales*.<sup>13</sup> En este mismo orden de ideas, Ayala Corao sostiene que la autonomía de los entes político-territoriales descentralizados dentro del orden estatal, implica la organización de entes independientes a través de los cuales los miembros de la federación ejercen sus propias competencias (legislativas, ejecutivas y judiciales), dentro de los límites establecidos en la Constitución. En consecuencia, puede admitirse que dentro de la Teoría Federal, la estructura del Estado debe responder a la necesidad de integración de unidades autónomas dentro de una unidad superior.<sup>14</sup> En pocas palabras,

---

territorio si se aceptaba el término "pueblo" para los indígenas, al tener la posibilidad de solicitar la desmilitarización de las zonas fronterizas que ocupan y que representan el 54% del territorio venezolano (Véase: Diario EL NACIONAL. "Venezuela corre el riesgo de perder más de la mitad de su territorio". Noviembre 25, 1999: p. D/4.

<sup>10</sup> Ricardo Combellas. *Una Constitución para el futuro*. Caracas (Venezuela), Fundación Konrad Adenauer. 1994: p. 45.

<sup>11</sup> Véase: Diario EL NACIONAL. "Reconocen derechos a los pueblos indígenas". Noviembre 4, 1999: p. 2.

<sup>12</sup> Publicada en *Gaceta Oficial* N° 5.453 Extraordinario, del 24 de marzo de 2000.

<sup>13</sup> Augusto Willemsen Díaz. "Ámbito y ejercicio eficaz de la Autonomía Interna y el Autogobierno para los Pueblos Indígenas". En Revista IRIPAZ. N° 7. Año 4. Guatemala: Instituto de Relaciones Internacionales y de Investigaciones para la Paz, 1993: p. 142.

<sup>14</sup> Carlos Ayala Corao. "El Estado Constitucional y Autonomía de los Pueblos Indígenas". *Ob. Cit.*, 1995: p. 412.

*“... la organización federal es particularmente adecuada para salvaguardar la existencia de naciones culturales en el marco de una organización estatal o nación política, pues aquí, cada nación cultural posee, simultáneamente a su patrimonio histórico, un cierto grado de organización política, a través de la cual puede salvaguardarse su propia existencia nacional”*.<sup>15</sup>

Por estas razones, la noción de autonomía que reclaman los indígenas del país se asocia indiscutiblemente al concepto de *territorio*, hoy conocido con el término de "hábitat", pues no se puede ejercer control y autoridad (jurisdicción) si no existe plenamente demarcada un área o espacio natural donde aplicarlo (competencia). Ambas son demandas políticas, que van en busca de mejorar el desarrollo económico y cultural de las naciones originarias. A este respecto se refiere Iturralde cuando señala lo siguiente:

*“La autonomía es un concepto ligado al de control territorial en su acepción más amplia de espacio de reproducción social y cultural, no como un principio de segregación del ámbito del Estado nacional sino como una manera de compartir el ejercicio de la soberanía para todos los procesos que en él tienen lugar: como son la instalación de sistemas de autoridad, la administración de justicia, la disposición de recursos, la construcción de obras públicas, el desarrollo de asociaciones independientes y un sinnúmero de empresas sociales y culturales”*.<sup>16</sup>

A muchos asusta este planteamiento pues, como ya dijimos, sostienen que dar *autonomía* a todos los pueblos indígenas establecidos en el territorio venezolano atentaría contra la integridad y seguridad del Estado mismo. Ahora bien, nos preguntamos: ¿Y es que acaso el actual sistema político federal venezolano no permite la coexistencia de varios entes públicos (Estados, Municipios) dentro de un mismo Estado? Por otra parte: ¿Cómo es que el gobierno venezolano ha aceptado desde 1915 la creación e implantación de *misiones indígenas*, en cuyos territorios las autoridades eclesiásticas no indias han ejercido un control total sobre nuestros indígenas e incluso, desde 1944 el Ministerio de Relaciones Interiores les reconoció la separación administrativa, civil y le dio poder al Vicario Superior para juzgar *penalmente* a los indígenas?<sup>17</sup> ¿No es ésta una forma distinta de autonomía?

## **2.1. Concepto y alcance de este derecho.**

El concepto de *autonomía* -llamada también *autogobierno*-, que han formulado los indigenistas estudiosos del tema, lo conciben como una "*forma interna del ejercicio del derecho de la libre autodeterminación de los pueblos...*",<sup>18</sup> es decir, viene a constituir una manifestación "externa" del derecho a la autodeterminación, una nueva forma de participación social y política de los grupos indígenas, sobre la instauración de espacios y canales de representación de los mismos dentro del aparato legislativo federal.

Dicho concepto no atenta contra la unidad política del Estado ni la integridad territorial del mismo, sino que implica la creación de las condiciones políticas de reordenamiento orgánico para compartir las responsabilidades del ejercicio de la soberanía como parte integrante de la nación. Como bien lo afirma Willemsen: "*La unidad política se afirma más cabalmente y a niveles más profundos si se asienta en la diversidad real y palpitante que exista en el seno de la sociedad global del Estado, que si se busca sustentarla en una uniformidad artificial que no corresponde a los sentimientos profundos*

---

<sup>15</sup> Manuel García Pelayo. *Derecho Constitucional*. 5ta. Edic. Madrid (ESPAÑA): Manuales de la Revista de Occidente 1951: p. 199-200.

<sup>16</sup> Diego Iturralde. "*Naciones Indígenas y Estados Nacionales en América Latina hacia el año 2000*". Publicado en *Etnia y Nación en América Latina*. México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1991: p. 133.

<sup>17</sup> Véase: Cesáreo de Armellada, Fray. *Fuero Indígena Venezolano*. Caracas, Universidad Católica Andrés Bello, 1977: p. 365 y ss.

<sup>18</sup> Augusto Willemsen Díaz. "*Ámbito y ejercicio eficaz de la Autonomía Interna y el Autogobierno para los Pueblos Indígenas*". En *Revista IRIPAZ*. N° 7. Año 4. Guatemala: Instituto de Relaciones Internacionales y de Investigaciones para la Paz. 1993: p. 127.

de los pobladores”<sup>19</sup>. Parece pues, imprescindible que las formas de autoridad, los modelos de gestión comunitaria utilizados por algunos pueblos indios sean reconocidos y respetados por la administración política regional o nacional.

Para la *teoría federal del Estado*, la cual puede adaptarse al Estado Unitario Descentralizado y al Federal propiamente (Regional o Autonomo), responde a la necesidad de integración de *unidades autónomas* en una unidad superior dentro de la estructura del Estado.<sup>20</sup> Es decir, como bien sostiene García Pelayo:

“En este aspecto, la organización federal es particularmente adecuada para salvaguardar la existencia de naciones culturales en el marco de una organización estatal o nación política, pues aquí, cada nación cultural posee, simultáneamente a su patrimonio histórico, un cierto grado de organización política, a través de la cual puede salvaguardarse su propia existencia nacional”.<sup>21</sup>

Por supuesto, el grado de autonomía de estas *unidades culturales* lleva implícita las siguientes competencias:

- a) *Autonomía Política*: en cuanto que existe la posibilidad de que las autoridades del ente federal sean electas por los ciudadanos que habitan en ella.
- b) *Autonomía Normativa*: que viene a ser la potestad del ente federal para dictar sus propias leyes que regulan su competencia.
- c) *Autonomía Tributaria*: en cuanto que el ente federal puede crear, recaudar e invertir impuestos, tasas y demás contribuciones, a los fines de obtener ingresos propios para satisfacer sus necesidades.
- d) *Autonomía jurisdiccional*: vendría a ser la potestad de la entidad política para resolver sus conflictos derivados de la aplicación de sus propias normas dentro de su espacio territorial.

Por otra parte, las organizaciones indígenas coinciden en afirmar que entre los principales derechos que se derivan de éste, se encuentra el respeto a la estructura organizativa y el funcionamiento que asuma cada uno de los pueblos indígenas, siempre que no sean contrarios al orden público. También está el derecho de asociarse libremente en organizaciones que representen a sus etnias. En definitiva, lo que se trata es de asegurar para los grupos indígenas, esferas de autonomía sobre un campo de asuntos administrativos y de política, y asegurar, al mismo tiempo, su participación efectiva en todas las decisiones que los afectan en los asuntos dejados a las instituciones más grandes del gobierno.

## 2.2. La figura del Municipio Indígena.

El artículo 168 de la Constitución de 1999 restableció el antiguo y real significado del Municipio, considerado como la unidad política primaria y autónoma de la organización nacional, partiendo del criterio imperativo de la *diversidad municipal*, consagrado en el artículo 169 *ejusdem*, al establecer opciones para la organización del régimen de gobierno y administración local de los municipios con población indígena. Por ser una entidad política tiene personalidad jurídica; además es *autónoma*, por cuanto en sus competencias no debe existir ingerencia de los otros Poderes Públicos,<sup>22</sup> incluyendo la *autonomía jurisdiccional*, pues algunos conflictos que se generen dentro de sus espacios territoriales pueden ser resueltos de acuerdo a sus costumbres, tal como lo explicaremos más adelante en este mismo capítulo.

---

<sup>19</sup> *Idem*.

<sup>20</sup> Carlos Ayala Corao. "El Estado Constitucional y Autonomía de los Pueblos Indígenas". En *Estudios Básicos...* IIDH, Ob. Cit., 1995: p. 7.

<sup>21</sup> Manuel García Pelayo. *Derecho Constitucional*. 5ta. Edic. Madrid (ESPAÑA), Manuales de la Revista de Occidente. 1951: p. 199-200.

<sup>22</sup> Hernán Acosta Falcón. *El Municipio*. Su Gobierno Administración y Control. Caracas (VENEZUELA): Hermanos VADELL Editores. 1992: p. 20.

El criterio de la diversidad municipal está en perfecta armonía con algunas disposiciones de la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1989, la cual estableció en sus artículos 26 y 27 que se podrían “... establecer diferentes regímenes para la organización, gobierno y administración de los Municipios, atendiendo a las condiciones de población, desarrollo económico, situación geográfica y otros factores de importancia”, dejando a salvo que en todo caso esa organización municipal “... será democrática y responderá a la naturaleza propia del gobierno local”, es decir, de acuerdo a la especificidad cultural de cada comunidad.

Consideramos que también es necesario tomar en cuenta el número de habitantes de la comunidad que se piense constituir como tal, pues en algunos casos pueden convertirse en Municipios o bien simplemente parroquias, entendidas estas últimas como una expresión de la autonomía municipal y de participación local a través de los cuales se puede contribuir al desarrollo de los asuntos comunitarios, de conformidad con el artículo 34 de la referida ley orgánica municipal.

Este fue el sentido que quisieron dar los miembros de la Asamblea Legislativa que redactaron el artículo 15 de la Constitución del Estado Amazonas de 1993, al crear una normativa especial en aquellas parroquias con asiento en comunidades indígenas:

*“El territorio del Estado, a los fines de su organización política, se divide en Municipios dentro de cuyo territorio podrán crearse Parroquias. La Asamblea Legislativa promoverá la realización de referendos en las Comunidades para la modificación de los elementos relativos a la organización municipal en la jurisdicción estatal. UNICO: La Ley Estadal de la materia proveerá sobre una normativa especial que regirá el funcionamiento de las Juntas Parroquiales con asiento en Comunidades Indígenas”.*

Por lo tanto, los preceptos constitucionales invocados no establecen una forma única de gobierno municipal sino que permiten la posibilidad de establecer un régimen diferente para la organización, gobierno y administración de los Municipios que por desarrollo legislativo puedan crearse, obedeciendo a las características culturales propias de las comunidades del Estado Amazonas.

Por otra parte, el artículo 18 de la actual Ley Orgánica de Régimen Municipal establece al órgano legislativo Estadal ciertas condiciones concurrentes para la creación y organización de un municipio. Dichos requisitos son los siguientes: a) una población no menor de diez mil habitantes; b) un territorio determinado; c) un centro de población para el asiento de sus autoridades y, d) la capacidad para generar recursos propios. Ahora bien, esta realidad jurídico-formal contrasta con la realidad social indígena, que nos muestra que la mayoría de nuestros pueblos y comunidades indígenas se encuentran asentados y mezclados con sectores no indias.

En esta Ley Orgánica de Régimen Municipal también se estableció todo un sistema de bienes muebles e inmuebles, tanto del dominio público como del dominio privado, que conforman el patrimonio activo municipal. Entre los bienes del dominio público se encuentran los *Ejidos*,<sup>23</sup> los cuales están conformados, entre otros, por los *resguardos de las extinguidas comunidades indígenas* no adquiridas legalmente por tercera persona.<sup>24</sup> Dichos bienes son *inalienables e imprescriptibles*, de conformidad con lo establecido en el artículo 181 de la Constitución Bolivariana, en concordancia con los artículos 543 del Código Civil y 110 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal. Sin embargo, las tierras correspondientes a las comunidades y pueblos indígenas fueron exceptuadas y dejaron de ser consideradas ejidos por mandato imperativo del artículo 181, único aparte de la Carta Magna.

---

<sup>23</sup> Artículo 107 L.O.R.M., n. 3.

<sup>24</sup> Artículo 123 L.O.R.M., n. 3.

### 2.3. La experiencia legislativa en otros países.

En América, la República de Panamá fue la primera en reconocer la autonomía a los pueblos étnicos en el caso de los Kunas en 1925. En los años subsiguientes, algunas poblaciones indígenas de ese país se han ido segregando dentro del Estado de Panamá, constituyéndose en *Comarcas Autónomas*, como es el caso de la Comarca de Emberá de Darién,<sup>25</sup> perfectamente delimitada y cuyas tierras son de “uso colectivo” del Pueblo Indígena Emberá y Wounaan, complementada posteriormente con la Carta Orgánica de 1993. De igual forma existe un proyecto de Ley sobre Régimen Especial de la Comarca Kuna Yala en proceso de aprobación.

Ahora bien, el proyecto más avanzado en esta materia lo constituye el reclamo de la autonomía de los Pueblos de la Costa Atlántica, al cual se hará referencia a continuación, junto al caso de la República de Colombia.

#### 2.3.1. El caso de las comunidades de la Costa Atlántica de Nicaragua.

Después de largos años de lucha contra la dominación colonialista sufrida por Nicaragua -primero España e Inglaterra y más tarde con la invasión de los Estados Unidos, que llevó incluso al aislamiento histórico de sus regiones y una cuota de miles de víctimas, se forman organizaciones político-militares que empiezan a proponer un régimen de autonomía, el cual culmina con la Constitución de 1987, la cual en su artículo 180 reconoció a las Comunidades Indígenas de la Costa Atlántica como parte indisoluble del pueblo, pero con el derecho a su *identidad cultural* en la unidad nacional, dotándoles de formas propias de organización política y administración en sus asuntos legales de acuerdo a sus tradiciones históricas y culturales.<sup>26</sup> El artículo 181 de dicha constitución ordenó la creación de una ley que regule la *autonomía* de la Costa Atlántica que, desde el punto de vista político, constituía realmente una cesión del poder estatal que les permitía a estas comunidades indígenas la libre elección de sus autoridades y representantes.

De esta manera, el principio de *autonomía* se convirtió en una realidad sociojurídica que benefició los espacios territoriales en cuyo interior se dan procesos de unidad y subordinación y, por otra parte, desarrolló plenamente las propuestas constitucionales, convirtiéndose en un modelo para muchos otros países. Sin embargo, en los actuales momentos el principal obstáculo para estos gobiernos regionales lo constituye la falta de recursos suficientes para satisfacer las necesidades básicas de sus miembros en esas áreas<sup>27</sup>.

#### 2.3.2. Los Territorios Indígenas de Colombia.

Un precedente legislativo lo constituye la Constitución Colombiana de 1991, donde se consagraron los llamados “*territorios indígenas*”, los cuales fueron considerados entidades territoriales de la República, con la misma autonomía para manejar sus asuntos propios como cualquier otra entidad territorial reconocida, ya sean Departamentos, Provincias, Municipios o Distritos.

La figura de *Territorios Indígenas*, desde la perspectiva del derecho a la autodeterminación y desde el punto de vista de organización territorial, constituyó para todos los indios colombianos un gran avance, pues permitirían ejercer un gobierno propio, la seguridad para la supervivencia como pueblos y la diversidad cultural y étnica de la misma nación, así como las riquezas naturales existentes en el territorio.<sup>28</sup> Tales territorios se conformarían de acuerdo a una Ley Orgánica de Ordenación Territorial, con participación de los indígenas.

<sup>25</sup> Ley N° 22, de fecha 8 de noviembre de 1983.

<sup>26</sup> José Emilio Ordóñez Cifuentes. *Etnicidad y Derechos Humanos*. México., 1994: p. 2.

<sup>27</sup> Andrew Gray. “*Los Pueblos Indígenas en las Naciones Unidas*”. En *El Mundo Indígena 1995-96*. Copenhague: Naciones Unidas. 1996: p. 76.

<sup>28</sup> Véanse: artículos 286, 287 y 329 de la Constitución de la República de Colombia de 1991.

Sin embargo, desde 1992 se han presentado serias dificultades con la aprobación del Proyecto de esta Ley Orgánica. El 22 de marzo de 1995 el gobierno nacional presentó a consideración del Congreso de la República el proyecto de "*Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial*", el cual no asumió integralmente el carácter de entidades territoriales de la República que la Constitución otorgó a los Territorios Indígenas. Igualmente trató de limitarlo a su máxima expresión y desconoció su articulación con las demás entidades territoriales en el contexto del ordenamiento nacional "... *pues ni siquiera los menciona cuando reglamenta las regiones y provincias y las competencias de las entidades territoriales, como si los nuevos entes no existieran*"<sup>29</sup>.

#### **2.4. Derecho a la participación política de los pueblos indígenas.**

Desde el punto de vista político, el *derecho a la Participación* constituye un derecho de suma importancia que manifiesta la autonomía de los pueblos, pues nuestros indígenas aspiraban articularse a la sociedad nacional mediante la reproducción de sus culturas, pero no restringida sólo al interior de sus territorios o áreas de influencia, sino también en el desarrollo nacional, tanto en el orden político como en el económico. Este derecho se encuentra consagrado de manera expresa en varios instrumentos internacionales ratificados por Venezuela<sup>30</sup>, en los cuales se reconoce como un derecho colectivo de los pueblos para asumir la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos, como principio básico que ordena las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. De allí que el artículo 125 de la Constitución Bolivariana estableció claramente este derecho en los siguientes términos: "*Los pueblos indígenas tienen el derecho a la participación política. El Estado garantizará la representación indígena en la Asamblea Nacional y en los cuerpos deliberantes de las entidades federales y locales con población indígena, conforme a la ley*". Por su parte, el artículo 186, en su segundo aparte, acordó la elección de tres diputados o diputadas indígenas para la Asamblea Nacional, de acuerdo a sus costumbres.

El derecho de participación política, mediante la *participación ciudadana*, ya se encontraba reconocido en varias leyes de Venezuela, sobre todo a partir de 1988, cuando se sancionó la Ley sobre Elección y Remoción de Gobernadores de Estado y se reforma la Ley Orgánica de Régimen Municipal en 1989 para elegir en forma directa a los Alcaldes y demás concejales, separada de las elecciones nacionales<sup>31</sup>. Así por ejemplo, el Reglamento Parcial N° 1 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal sobre Participación de la Comunidad<sup>32</sup>, dispuso en el artículo 29 que las asociaciones de vecinos colaborarían con los órganos del gobierno municipal en la gestión de asuntos comunes y tendrán por objeto la defensa en nombre de la comunidad respectiva de los *intereses difusos*, pudiendo intentar todos los recursos necesarios en nombre de sus asociados.

Los indígenas reclamaban además una representación proporcional en las cámaras legislativas a nivel regional y nacional, así como también de un organismo a nivel nacional

<sup>29</sup> Andrew Gray. "*Los Pueblos Indígenas en las Naciones Unidas*". Ob. Cit. 1996: p. 83.

<sup>30</sup> En el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; en el artículo 20 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; en el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos y, además, en el artículo 25 de la Ley Aprobatoria del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1978.

<sup>31</sup> La Ley Orgánica de Régimen Municipal amplió el margen de la participación ciudadana cuando dispuso que los Municipios, Parroquias y Distritos debían suministrar la más amplia información sobre su actividad y promover la participación de todos los ciudadanos en la vida local (Artículo 32), estableciendo además que los Municipios deberían favorecer el desarrollo de las Asociaciones de Vecinos destinadas a la defensa de los intereses colectivos. Igualmente, la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio consagró en sus artículos 27, 28, 30, 32 y 38 la obligatoriedad de la participación de la colectividad y la consulta pública en la elaboración de los planes nacionales y regionales de ordenación territorial, al igual que en los planes de ordenación urbanística, sectoriales y de áreas bajo régimen de administración especial. En el mismo sentido, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos de 1981, obligó a la Administración Pública a notificar a los particulares e interesados que pudieran resultar afectados de la apertura de todo procedimiento, incluyendo la posibilidad a los particulares de iniciar el procedimiento de revisión de la legalidad de un permiso ya concedido.

<sup>32</sup> Decreto N° 1.297, del 22 de noviembre de 1990.

que coordine la política indigenista del Estado y supervise y ejecute todos los planes tendientes al mejoramiento de las condiciones socio-culturales de los pueblos indígenas. Por tal motivo, y a los fines de desarrollar el contenido del artículo 125 antes citado, en la Disposición Transitoria Séptima se acordó un mecanismo provisional para elegir a los representantes indígenas a la Asamblea Nacional y a los Consejos Legislativos estatales y municipales, hasta tanto se apruebe la ley orgánica correspondiente. De tal manera que todas las comunidades y organizaciones indígenas del país podían postular candidatos y candidatas indígenas para ejercer tales cargos, exigiéndose por supuesto, hablar la lengua nativa y cumpliendo además con alguno de los siguientes requisitos:

- 1) Haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad;
- 2) Tener conocida trayectoria en la lucha social en pro del reconocimiento de su identidad cultural;
- 3) Haber realizado acciones en beneficio de los pueblos y comunidades indígenas y,
- 4) Pertenecer a una organización indígena legalmente constituida con un mínimo de tres años de funcionamiento.

Para facilitar la elección de los tres candidatos a la Asamblea Nacional, la referida disposición transitoria dispuso la división del territorio en tres grandes regiones, de acuerdo a la ubicación geográfica de los distintos pueblos y comunidades: La región Occidental, formada por los Estados Zulia, Mérida y Trujillo; la región Sur, compuesta los Estados Amazonas y Apure, y la región Oriental, conformada por los Estados Anzoátegui, Bolíva, Delta Amacuro, Monagas y Sucre. Asimismo, a los efectos de garantizar la representación proporcional en la elección de los candidatos a los Consejos Legislativos y a los Concejos Municipales, se dispuso tomar en cuenta el *censo oficial* levantado por la Oficina Central de Estadísticas e Informática (OCEI) en 1992, el cual tomó en cuenta a la población indígena existente en el territorio. Esta disposición transitoria obligó además al Consejo Nacional Electoral a tomar en cuenta la participación de expertos indigenistas y organizaciones indígenas, en el desarrollo de los procesos de elección de representantes indígenas.

### III. LA AUTOGESTIÓN Y/O AUTODESARROLLO.

La *autogestión* que plantean los pueblos indios viene a constituir otra de las manifestaciones hacia la autodeterminación étnica y se identifica propiamente con el desarrollo económico. Desde 1976, el especialista E. Mosonyi proponía lo siguiente: "*La única política indigenista que se justifica en la actualidad es la de la autogestión de los propios grupos étnicos, a través de sus dirigentes legítimos. Los indígenas están plenamente capacitados para manejar sus propios asuntos y defender sus intereses....*"<sup>33</sup>. Así pues, la autogestión, como expresión de la autodeterminación de los pueblos indígenas, fue considerada en el artículo 123 de la Constitución de 1999 en los siguientes términos:

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

La autogestión constituye pues un medio de participación política y social del pueblo. Es decir, el Estado está en la obligación de auspiciar y proteger a cada grupo social

<sup>33</sup> Esteban E. Mosonyi. EL NACIONAL, del día 14-11-1976: p. D-5.

que se encuentre dentro del territorio venezolano, plenamente identificado, en su propia gestión creadora. La autogestión se identifica pues, con los conceptos de desarrollo, bienestar, trabajo y creatividad de los pueblos.<sup>34</sup>

En 1974, el Departamento Jurídico de la Oficina Central de Asuntos Indígenas presentó un programa oficial interesante que de alguna manera reflejaba la intención de permitir el desarrollo económico y social de las comunidades indígenas del país, es decir, su autogestión, mediante la creación de *Asociaciones Civiles* de carácter privado. Las primeras asociaciones creadas fueron las de Sirapta y Ayajpaina, ubicadas en el Distrito Perijá del Estado Zulia, y sus objetivos concretos -entre otros- eran los siguientes:

*“... el indígena considerado como agente y a la vez sujeto de su propio quehacer y expresión de un patrimonio cultural invaluable. Las Asociaciones están dotadas de unos estatutos diseñados conforme a las peculiaridades de cada grupo indígena... la labor emprendida se orienta a obtener la regularización en la tenencia de la tierra, crear actividades económicas sistemáticas elevando la productividad, sobre todo la de origen agropecuario...”*<sup>35</sup>

En este orden de ideas, el Instituto Agrario Nacional (IAN) del Estado Zulia, aportó recientemente la cantidad de 11 millones de bolívares con el fin de adquirir materia de producción y nutrición para el desarrollo integral de dos poblaciones indígenas, el Cucharó habitado por Wayuu y Bakugbarí en la Sierra de Perijá, mejorando las condiciones de vida de sus miembros. Entre otras cosas, el programa social implementado se proponía capacitar a la comunidad en los aspectos organizativos, administrativos, agrícola para ayudarles en sus labores de producción.<sup>36</sup> Este tipo de propuestas constituyen un verdadero logro del Estado en su política indigenista por resaltar la autogestión de los pueblos y comunidades indias del país, aunque -desde el punto de vista económico- resultan insuficientes para lograr tales fines. Sin embargo, a pesar de tal esfuerzo de este organismo, el balance de sus logros no fue el esperado y fueron disminuyendo con el tiempo.<sup>37</sup>

Por ello, el Estado Venezolano debe proporcionar a cada una de las comunidades indígenas todos los medios económicos para facilitar su tarea de organización propia y manifestaciones existenciales culturales, es decir, respetando la autogestión y no supeditando los procesos de organización indígena al cumplimiento de sus fines. Esto es lo que se ha denominado el *etnodesarrollo*, entendido este concepto como el mejoramiento económico y social de cada uno de los pueblos dentro de las pautas propias de su cultura, sin la promoción de organizaciones comunitarias que crean relaciones de dependencia y subordinación en las auténticas comunidades de base<sup>38</sup>.

#### IV. A MODO DE PROPUESTAS.

Para lograr los objetivos de este derecho fundamental para el desarrollo de los pueblos indígenas, la autonomía reclamada deberá reconocer expresamente:

- a) La *personalidad jurídica* a las organizaciones territoriales de base de las comunidades indígenas y campesinas.
- b) La participación directa en la elaboración de leyes que afectan sus especificidades culturales.

<sup>34</sup> José Bortoli. "Solidaridad e Intercambio. Bases para la Autogestión". En *La Iglesia en Amazonas*. Año XII, N° 53. Puerto Ayacucho (Amazonas), 1991: pp. 47-52. Este derecho se encontraba reconocido implícitamente en el artículo 72 de la Constitución de 1961, cuando dispuso que: "El Estado protegerá las asociaciones, corporaciones, sociedades y comunidades que tengan por objeto el mejor cumplimiento de los fines de la persona humana y de la convivencia social".

<sup>35</sup> Nemesio Montiel Fernández. *Movimiento Indígena en Venezuela*. Maracaibo (Venezuela): Edit. Secretaría de Cultura, 1992: p. 44.

<sup>36</sup> "11 millones de bolívares invierte el IAN en El Cucharó y Bakugbarí" (Anónimo). *Diario PANORAMA*. Maracaibo (Venezuela): del 13-09-1996: p. 2-1.

<sup>37</sup> Nemesio Montiel F. *Movimiento Indígena en Venezuela*. Ob. Cit., 1992: p. 45.

<sup>38</sup> Adolfo Triana Antoverza. "Estado-Nación y Minorías Étnicas". Publicado en *Grupos Étnicos, Derecho y Cultura*. Colombia: Funcol. 1987: p. 27.

- c) Las formas de organización social propias de cada pueblo indígena, y
- d) la forma de elección de sus autoridades, según sus costumbres, como representantes e interlocutores legales frente a las relaciones con el Estado.

En lo que respecta a los vocablos “*Pueblo*” y “*Nación*”, si bien pudieran equipararse, pues implican una categoría jurídica, política y social autónoma, constituyen, dentro de un proceso histórico determinado, un *antes* y un *después* de un grupo social. Entonces, el término “Pueblo” es el aplicable y se adapta en estos momentos a todos los pueblos indígenas existentes en Venezuela y, una vez que logren su autonomía, se les puede identificar con propiedad como “Naciones”.

Por otra parte, debemos entender que el término *territorio* se asocia íntimamente a la definición de autonomía, como expresión del derecho a la autodeterminación, pues es una categoría jurídico-política que implica la capacidad de un pueblo o nación indígena de ejercer control y autoridad sobre todo lo que se encuentre dentro de un espacio.

Asimismo, debemos tener en cuenta que el tema de la autonomía de los pueblos indígenas no es un problema *semántico*, de si este término resulta apropiado o no; llámese “territorio indígena”, “municipio indígena”, “área cultural indígena”, “parroquia indígena” o lo que fuese, la definición -como expresión formal- debe responder a un *área etno-cultural* dentro del Estado nacional, que implique cierta independencia político-administrativa y económica que garantice la permanencia de las naciones indias. Sin embargo, nos inclinamos por aceptar la categoría jurídica de *municipio indígena*, pues ésta constituye la *unidad político-territorial* mas adecuada desde el punto de vista histórico y cultural a la realidad social y demás exigencias de nuestros pueblos originarios.

En estos *territorios étnicos*, entendidos como espacios de sobrevivencia y reproducción social, los indígenas conservarían privilegios de goce y usufructo sobre las tierras, aunque no de exclusividad, por razones de utilidad pública. Igualmente, estas nuevas esferas político-administrativas permitirían a los grupos indígenas la realización de su propia *autogestión*, mediante la reproducción material de sus fuerzas productivas, delimitando el campo de sus necesidades específicas, a la vez que garantizan la participación directa de las organizaciones indígenas en aquellos asuntos tanto de interés regional como nacional.

Por otro lado, se deben implementar los mecanismos de *participación popular* dentro de estos territorios indígenas, mediante la intervención de líderes naturales de dichas comunidades; es decir, los miembros de las directivas indígenas deben ser voceros legítimos ante los máximos organismos oficiales o las agencias externas, para solicitar financiamiento y medios de trabajo en favor de aquellos. De esta manera se puede evitar que se generen niveles de corrupción y, por consiguiente, el fracaso de tales organizaciones.

Por último, debemos señalar que las *formas organizativas* como lo son las asociaciones, cooperativas, juntas comunales, etc., tanto del gobierno como las no gubernamentales, que puedan surgir en pro del desarrollo económico y social de las comunidades indígenas, deben evitar el ligamen con los partidos que tienen el poder, pues éstos buscan la operatividad del modelo de desarrollo impuesto por el Estado, mediante el impulso de un funcionario “técnico” que generalmente está alejado de los mecanismos tradicionales utilizados por éstos.

En cuanto a la *autogestión*, se sugiere que en todos los proyectos autogestionarios de desarrollo para las comunidades indígenas, el Estado facilite el apoyo administrativo, técnico y financiero necesario para llevarlo a cabo, fomentando además la creación de escuelas granjas donde los miembros de las comunidades indígenas puedan formarse técnicamente.