

Soledad Torrecuadrada García-Lozano

LOS DERECHOS DE LOS
PUEBLOS INDÍGENAS
EN VENEZUELA

BIBLIOTECA NUEVA
FUNDACIÓN JOSÉ ORTEGA Y GASSET

Índice

I. INTRODUCCIÓN	11
1. La sociedad venezolana	14
2. La situación de los pueblos indígenas	16
3. La evolución histórica de los derechos de los pueblos indígenas en Venezuela	19
4. Los derechos de los pueblos indígenas en el orden internacional	23
II. LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN VENEZUELA	27
A. Los pueblos indígenas y la Constitución de 1999	28
B. El factor indígena en la articulación de los poderes del Estado	31
1. En el Poder Legislativo	35
2. En el Poder Ejecutivo	40
3. En el Poder Judicial	45
4. En el Poder Ciudadano	50
III. LOS DERECHOS CULTURALES DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS	53
A. Consideraciones generales	53
1. ¿Derecho a la libre determinación?	62
a. El derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas	63
b. ... en Venezuela	74
2. Derechos sociales	76
a. Los derechos laborales	78
b. El derecho a la seguridad social	80
c. El derecho a la salud	82
B. Los derechos indígenas sobre las tierras	87
1. Recuperación de sus tierras	90
a. Planteamiento	90
b. Recuperación de las tierras indígenas	93
c. Régimen jurídico actual del traslado y reubicación	95
d. Formas tradicionales de propiedad y transmisión tradicional de las tierras indígenas	98
e. La demarcación de las tierras indígenas	100
f. Ocupaciones no indígenas de sus territorios	109
g. Cuestiones pendientes en Venezuela	111

2. Reconocimiento de los derechos indígenas sobre los recursos que se encuentren en sus tierras	115
a. Planteamiento	115
b. Problemas ambientales derivados de la explotación de los recursos en las tierras indígenas	117
c. La ejecución de proyectos que afectan directa o indirectamente a los territorios indígenas, autorizados por el Estado en contra de la opinión de los interesados	122
d. El turismo, ¿un nuevo elemento generador de recursos económicos?	124
3. Respeto a la integridad y conservación de su hábitat natural	126
C. Los derechos culturales	132
1. Derecho al respeto de la integridad cultural de los pueblos indígenas	133
2. Derecho a participar en la vida cultural de la comunidad	137
3. Derecho a practicar su propia religión	139
4. Derecho a la utilización de la propia lengua	141
5. Derecho a la educación indígena	144
6. Derecho al patrimonio colectivo indígena.....	156
a. Patrimonio cultural.....	157
b. Propiedad intelectual e industrial.....	162
IV. EPÍLOGO	175
V. ANEXO DOCUMENTAL	181
A. Convenio núm. 107 de la OIT (1957)	181
B. Convenio núm. 169 de la OIT (1989)	190
C. Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (Resolución de la AGNU 61/295)	202
D. Texto consolidado del Proyecto de Declaración de la OEA sobre los derechos de los pueblos indígenas	213
E. Ley Orgánica de pueblos y comunidades indígenas de Venezuela	225

I

Introducción

Los derechos de los pueblos indígenas han adquirido en los últimos decenios un renovado interés, a pesar de que las primeras normas de las que fueron destinatarios cuentan con más de quinientos años de antigüedad. Así, la Instrucción dirigida por los Reyes Católicos a Cristóbal Colón, relativa al tratamiento que había de dispensarse a los pobladores de los territorios descubiertos, se fechó en Barcelona el 29 de mayo de 1493, cuando iba a emprender su segundo viaje.

En ella, los Reyes recomiendan al Almirante:

[...] por todas las vías y maneras que pudiere, procure e trabaje atraer a los moradores de las dichas islas e tierra firme a que se conviertan a nuestra santa fe católica... e procure e haga el dicho almirante que todos... e los que más fueren de aquí adelante, traten muy bien e amorosamente a los dichos indios, sin que les fagan enojo alguno, procurando que tengan los unos con los otros mucha conversación e familiaridad, haciéndose las mejores obras que se pueda¹.

La reina Isabel la Católica, consciente del incumplimiento de esta Instrucción, pide a su hija y heredera, la princesa Juana, en el Codicilo de 23 de noviembre de 1504 —conocido como el codicilo americano— añadido a su testamento, que no consintiera que los *indios*, tanto de las tierras ya conquistadas como de aquellos territorios que pudieran incorporarse a la Corona en el futuro, recibieran ningún agravio en sus personas o bienes. Además, el pedido de la Reina suponía que su heredera dispusiera que los pobladores del Nuevo Mundo recibieran un trato bueno y justo².

¹ Véase en M. Fernández de Navarrete, *Colección de los viajes y descubrimientos que hicieron por mar los españoles desde finales del siglo XV*, Madrid, 1954, tomo I, págs. 338-342.

² Véase en W. T. Walsh, *Isabel de España*, Madrid, 1943, 4.ª ed. pág. 646. De acuerdo con el historiador L. Suárez Fernández, el testamento de Isabel la Católica es el primer documento que

A partir del siglo XVI, la doctrina, lejos de examinar los derechos de los pueblos indígenas (la categoría de derechos humanos tardaría aún siglos en aparecer), se centró en la identificación de los títulos jurídicos susceptibles de legitimar el sometimiento de estos grupos a los españoles. En *Relectio de Indis*, Francisco de Vitoria analiza los títulos jurídicos que podrían habilitar a los descubridores a ocupar sus territorios³. En su opinión, los recién llegados tendrían derecho a recorrer, explorar y permanecer en los territorios descubiertos, sin que sus pobladores pudieran prohibírselo, siempre que no infligieran daño alguno a los indígenas como consecuencia de estas actividades. En cuanto a la adquisición de las tierras y la imposición de nuevos señores, Vitoria establece que el de la guerra justa es el título en el que los españoles podrían fundamentar la adquisición de estas tierras⁴. Como Vitoria, H. Grocio rechaza el descubrimiento como título válido a estos efectos⁵ y afirma que la posibilidad de establecer relaciones convencionales es una consecuencia necesaria de los derechos naturales de todos los pueblos, sin admitirse distinción religiosa alguna⁶.

Por otra parte, fray Bartolomé de Las Casas fue la primera persona que cuestionó el tratamiento del que eran objeto los nativos del nuevo continente⁷. Exageraciones aparte, su *Brevísima Relación de la Destrucción de las Indias* sirvió para poner de manifiesto que la actividad evangelizadora de los cristianos en los nuevos territorios podría calificarse de muchas maneras salvo de correcta.

En los siglos transcurridos desde el descubrimiento la situación de los pueblos indígenas no ha mejorado paralelamente a los sectores sociales no indígenas con

incorpora de forma oficial los derechos humanos. Véase L. Suárez Fernández, *Isabel I, Reina*, Madrid, 2000, pág. 223.

³ En este punto hemos manejado *Las elecciones de indios y de iure belli de Fray Francisco de Vitoria, O.P., fundador del Derecho Internacional*, editada por J. Malagón Barceló, en Washington, DC, 1963. En relación con el tema apuntado en el texto, véanse págs. 174-187.

⁴ La diversidad religiosa no era una causa justa para una guerra; lo que sí podía considerarse fundamento válido era la persistente interferencia de los indios en los esfuerzos españoles para desarrollar sus actividades, respondiendo el criterio para determinar la justicia de una guerra al sistema de valores europeos. J. Anaya, *Indigenous Peoples in International Law*, Oxford, 1996, pág. 12.

⁵ En *El derecho de la guerra y de la paz*. Véase H. Lauterpacht, «The Grotian Tradition in International Law», *BYbIL*, 1946, vol. 23, págs. 1 y sigs.

⁶ Véase en H. Grocio, *Sobre el derecho de la Guerra y de la paz*, traducción del original latino de Jaime Torribiano Ripio, Madrid, Editorial Reus, 1925, págs. 397.

⁷ Existe una amplia bibliografía en la que se relata la vida y la obra de este dominico, entre la que cabe destacar las siguientes: C. del Arenal, «Las Casas y su concepción de la Sociedad Internacional», en *Estudios de Deusto*, vol. XXV, 1977, págs. 35 y sigs.; M. Bataillon, «Las Casas ¿un profeta?», en *Revista de Occidente*, XLVII, 141, 1974; M. González Calzada, *Las Casas, procurador de los indios*, México, 1948; L. Hanke, *La lucha por la justicia en la Conquista de América*, Madrid, 1959; del mismo autor, *Las Casas, historiador*, México, 1951; *Bartolomé de las Casas*, Buenos Aires, 1968; J. A. Maravall, «Utopía y primitivismo en Las Casas», *Revista de Occidente*, XLVII, vol. 141, 1974, págs. 311-388; B. M. Martínez, *Fray Bartolomé de las Casas, padre de América*, Madrid, 1958; M. Martínez, *Fray Bartolomé de las Casas, el Gran Calumniado*, México, 1968; R. Menéndez Pidal, *El padre Las Casas y Vitoria, con otros temas de los siglos XVI y XVII*, Madrid, 1958; del mismo autor, *El padre Las Casas y la leyenda negra*, Madrid, 1962; y *El padre Las Casas. Su doble personalidad*, Madrid, 1963; R. Mesa Garrido, «Bartolomé de las Casas, Maestro contemporáneo», en A. Mangas Martín (ed.), *La escuela de Salamanca y el Derecho Internacional en América. Del pasado al futuro. Jornadas Iberoamericanas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Salamanca 1993, págs. 77-82; M. R. Miranda, *El libertador de los indios: fray Bartolomé de las Casas*, Madrid, 1953; R. Schneider, *Las Casas y Carlos V*, Friburgo, 1940; S. Zavala, *Recuerdo de Bartolomé de las Casas*, Guadalajara, 1966.

los que comparten territorio. Bien es cierto que, en la inmensa mayoría de las ocasiones, precisamente el progreso económico de estos últimos encuentra fundamento en el sistema de esclavitud o servidumbre al que han sometido a las poblaciones originarias. Tratamiento discriminador e injusto donde los haya imputable a los colonizadores, aunque no de forma exclusiva, no olvidemos que, una vez adquirida la independencia de los nuevos Estados, los criollos (herederos de aquéllos) se mantuvieron en el poder, conservando los vicios adquiridos en épocas anteriores.

Por tanto, la historia de los cinco últimos siglos puede recibir múltiples calificaciones, en lo que a los pueblos indígenas se refiere (se los ha *discriminado*, despreciado sus culturas, robado sus tierras y saqueado sus recursos) menos de generosa, y el Derecho Internacional ha sido el instrumento utilizado para justificar jurídicamente estas actividades (la conquista, la colonización y la dominación de estos pueblos). Sin embargo, en los últimos decenios del siglo xx este ordenamiento ha emprendido de manera decidida el camino del reconocimiento particular de sus derechos.

A este respecto, ha de destacarse la labor de la Organización Internacional de Trabajo, debido a que en ella se adoptaron los primeros textos positivos vigentes⁸ y, más recientemente, los trabajos realizados por el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas para las Poblaciones Indígenas y por la OEA, que han ido avanzando lentamente en la elaboración de textos que perfilan los derechos de los pueblos indígenas. El 13 de septiembre de 2007 la Asamblea General de las Naciones Unidas logró adoptar una importante Resolución⁹. La OEA no ha llegado tan lejos por ahora. En todo caso, quizá lo más interesante no sea la redacción de los textos en cuestión, sino la nueva conciencia que subyace en ellos.

En otro orden de consideraciones, no olvidemos que sólo mediante la tolerancia y la solidaridad podremos disfrutar de sociedades fundadas en la justicia y la paz. El trato a los indígenas debe basarse en el principio de igualdad, entendido como la posibilidad de utilizar mecanismos de desigualdad compensadora no sólo para procurar una mejora en su situación social acompañada a la de los otros grupos humanos, sino también para favorecer un avance mayor de quienes más lo necesitan que, en este caso, claramente son los indígenas. Por otra parte se ha advertido que el mantenimiento de la paz social en los estados pluriculturales únicamente será posible si se concibe un nuevo tipo de relaciones entre indígenas y no indígenas.

En este trabajo nos vamos a centrar en los derechos de los pueblos indígenas en Venezuela, Estado que presenta múltiples particularidades que justifican su estudio. Así, por ejemplo, la primera fase de su colonización la desarrolló una empresa

⁸ Que se materializaron en la adopción de los Convenios núm. 169 sobre Pueblos indígenas y tribales en los Estados independientes, adoptado en 1989, sucesor del Convenio núm. 107, relativo a la protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribales y semitribales en los países independientes, de 1957.

⁹ Se trata de la Resolución 61/295, que contiene la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Bien es cierto que no se logró la unanimidad en su adopción, sí el apoyo de una importante mayoría de 144 Estados, cuatro votos en contra de Estados que cuentan con una importante población indígena (Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Estados Unidos de América) y 11 abstenciones que, atendiendo al mismo elemento recién indicado, el poblacional, tampoco puede desdeñarse (Azerbaiján, Bangladesh, Bután, Burundi, Colombia, Georgia, Kenia, Nigeria, la Federación Rusa, Samoa y Ucrania). Véase texto íntegro de la Declaración *infra* en el Anexo Documental (VI. C).