

Estudio comparado entre las cartas agrarias y los títulos de propiedad colectiva entregados a los pueblos y comunidades indígenas en Venezuela.

Linda María Bustillos R.
Vladimir Aguilar

Resumen

En el año de 1999 se iniciaron un conjunto de cambios políticos en Venezuela que tuvieron como consecuencia un cambio de su orden constitucional. En efecto, la Constitución del año 1961 había llegado a sus últimos días tras la llegada a la presidencia de la República de Hugo Chávez Fria. Ello implicó la consagración de nuevos derechos, particularmente de un capítulo referido a los derechos de los pueblos indígenas. En este sentido, se normativiza el derecho de demarcación y auto demarcación¹ de los hábitats y tierras ancestrales de los pueblos y comunidades indígenas. Esta norma se materializara con la entrega por parte del Estado de los títulos de propiedad colectiva sobre los hábitats y tierras de estos pueblos y comunidades.

En el presente trabajo analizaremos las distintas figuras en el proceso de reconocimiento y propiedad que han tenido los pueblos y comunidades indígenas sobre sus hábitats y tierras a lo largo de la historia de Venezuela; desde la colonia con los resguardos indígenas, pasando por la Constitución de 1961 que los enmarcaba como sujetos de derecho agrario (campesinos), hasta la Constitución de 1999 que los desprende de la cuestión agraria reivindicando sus derechos territoriales. Es así como se realizará un estudio comparado entre las Cartas Agrarias como documento que reconoció y cedió el derecho al uso, goce y usufructo de las tierras de los pueblos y comunidades indígenas que para esa época eran considerados campesinos ocupantes de tierras baldías, y un segundo instrumento que son los Títulos de Propiedad Colectiva sobre las tierras que de manera ancestral ocupan los pueblos y comunidades indígenas en Venezuela, y que responden a un acto final del proceso de demarcación o auto demarcación de sus hábitat y tierras.

Palabras Claves: Derechos Territoriales, Propiedad Colectiva, Pueblos Indígenas, Demarcación, Autodemarcación.

Comparative Study between the Cartas Agrarias and the Títulos de Propiedad Colectiva handed over to the indigenous peoples and communities in Venezuela.

Abstract

In the year 1999 began a series of political changes in Venezuela that resulted in a change of constitutional order. Indeed, the Constitution of 1961 had reached its last days of arrival to the presidency of the Republic of Hugo Chavez Fria. This implies the consecration of new rights, particularly a chapter on the rights of indigenous peoples. In this sense, is regulated country the right of self-demarcation and delimitation of habitats and ancestral lands of indigenous peoples and communities. This rule is materialized with the delivery by the state of collective land titles and land habitats of these communities and peoples.

In this paper we analyze the various figures in the process of recognition and ownership that have taken people and indigenous communities and land habitats throughout the history of Venezuela, from colonial to indigenous reserves, through the Constitution 1961 that framed them as subjects of agricultural rights (farmer) to the Constitution of 1999 that the land question appears to claim their land rights. Thus there will be a comparative study between the Agricultural letters as a document that recognized and gave the right to use, benefit and enjoyment of the lands of indigenous peoples and communities that time were considered peasant occupants of public lands, and a second instrument are the collective property titles to the land they occupy so ancient and indigenous peoples in Venezuela, and respond to a final act of the demarcation process or self-demarcation of their habitat and land.

Keywords: Land Rights, Common Property, Indigenous Peoples, Demarcation, Self-Demarcation.

Recibido: 29/04/2010 / Aceptado: 15/05/2010

1. Antecedentes

La historia de Venezuela comienza con el poblamiento y ocupación de los pueblos indígenas en el territorio venezolano, así la cuestión indígena se desarrolla antes de la construcción del Estado Nación y por ende de la cuestión agraria.

Los pueblos y comunidades indígenas desde la época de la Colonia han tenido una figura para la propiedad de sus hábitats y tierras. Es así como en esta época la Corona Española decreta los *Resguardos indígenas* en aquellos territorios donde podían concentrarse un gran número de pueblos y comunidades indígenas y como una forma de atemperar el impacto provocado a las organizaciones indígenas por parte de los colonizadores.

En la fase de la República, el Congreso de la Gran Colombia al dictar la ley del 11 de octubre de 1821, dispuso que los resguardos indígenas creados en la Colonia fueran repartidos entre las familias existentes a partir de la fecha de la promulgación de la ley denominada sobre extinción de los tributos de los indígenas² (Procuraduría General de la República: 1971: 10). Con esta ley, el Congreso distribuye las tierras indígenas a cada familia, con lo cual se elimina el concepto de propiedad colectiva y se le impone una tenencia basada en la propiedad individual, quedando tipificado en el artículo 4 de la Ley de 1821, cuando dice que:

A cada familia de indígenas, hasta ahora tributarios se asignara de los resguardos la parte que le corresponda, según la extensión de éstos y número de individuos de que se componga la familia (Procuraduría General de la República: 1971: 11).

Posteriormente la Ley de 1838 establecía en su artículo 1 que:

Los indígenas podrán proceder a la división de sus resguardos como propietarios absolutos de ellos, con arreglo a las leyes comunes, adjudicando a cada individuo que exista en la respectiva comunidad al tiempo, de hacerse la división, una posesión de tierra (Procuraduría General de la República: 1971: 12)

Esta ley promulgada 17 años después, establece que deben ser respetados los descendientes indígenas como dueños de las tierras y señalaba a los indígenas propietarios absolutos de sus resguardos y los autorizaba para proceder como tales a su división y adjudicación con arreglo a las leyes comunes. Continuando con el análisis la ley de 1882, en su artículo 4 establecía que:

... Esta adjudicación servirá a cada familia indígena de título suficiente de propiedad para asegurar sus derechos adquiridos, y

tales derechos en uso y goce serán sostenidos y regidos por las leyes comunes (Procuraduría General: 1971: 17)

En cuanto a la tenencia de la tierra ya para 1882, cada familia indígena posee un título de propiedad en el que se le reconoce el derecho al uso y goce de sus tierras, lo cual es un derecho muy limitado y que todavía para la Constitución del 61, el Instituto Agrario Nacional le confiere a los indígenas en las cartas agrarias. Con esta ley se extingue la figura de Resguardo Indígena.

Finalmente con la *Ley de Tierras Baldías* del 18 de abril de 1904, se dispone en su artículo 14 que:

Queda facultado el Ejecutivo Federal como administrador de los terrenos baldíos para destinarlos racional y equitativamente: 2° a la protección que debe darse a la reducción y civilización de los indígenas (Procuraduría General: 1971: 23)

Para esta fecha los ejidos son las tierras que correspondían a los resguardos de las extinguidas (según los legisladores de la época) comunidades indígenas. Es así, como en la constitución del 61 las comunidades indígenas por disposición legal están extinguidas, por lo que los terrenos que pertenecen a estas comunidades son ejidos y por lo tanto se debían regir según lo establecido en las Ordenanzas Municipales y para fines de Reforma Agraria.

Bajo este principio, las comunidades indígenas carecen de personalidad jurídica, en estas condiciones no existe el derecho a la propiedad colectiva que los caracteriza y que fue derogado mucho antes de la extinción de la figura de resguardo indígena.

En tal sentido, para 1960 se crea el Instituto Agrario Nacional como ente encargado de velar y ejecutar la Ley de Reforma Agraria. La realidad indígena en esta fecha era inexistente desde el punto de vista político y jurídico. En consecuencia, la propiedad de las tierras indígenas era homologada a la forma de propiedad de las tierras del campesino.

Así las cartas agrarias como documento que reconoce el uso, goce y disfrute de las tierras más no la propiedad de las mismas, eran entregadas a las poblaciones indígenas por: 1.- Ser sus tierras clasificadas como ejidos, 2.- No reconocerlos como pobladores ancestrales y con tradiciones muy particulares a su cultura, 3.- Tratar de concebirlos desde una óptica agraria lo que les facilitaba no darles un trato especial, 4.- Ser una política de gobierno.

Con la nueva Constitución de 1999, se les da un nuevo trato a los pueblos y comunidades indígenas, y se reconoce en la misma:

La existencia de los pueblos y comunidades indígenas, de su organización social, política y económica, sus culturas, usos y costumbres, idiomas y religiones, así como su hábitat y derechos originarios sobre las tierras que ancestral y tradicionalmente ocupan y que son necesarias para desarrollar y garantizar sus formas de vida. Corresponderá al Ejecutivo Nacional, con la participación de los pueblos indígenas, demarcar y garantizar el derecho a la *propiedad colectiva de sus tierras* las cuales serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransferibles de acuerdo con lo establecido en esta Constitución y la Ley (Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Subrayado nuestro)

Finalmente, la evolución del proceso de reconocimiento y propiedad del hábitat y tierra de los pueblos y comunidades indígenas en Venezuela lo podemos contextualizar en cuatro grandes periodos que se sistematizan a continuación en el cuadro Nº 1:

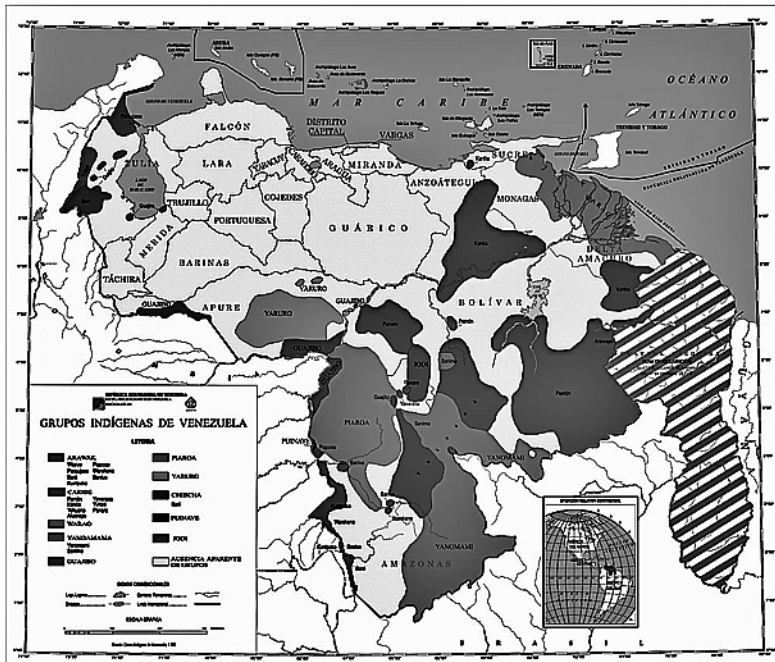
Cuadro I: Evolución del proceso de reconocimiento y propiedad del Hábitat y Tierras de los pueblos y comunidades indígenas en Venezuela

Período	Característica del proceso de reconocimiento y propiedad del Hábitat y Tierras de los pueblos y comunidades indígenas	Forma de Titulación
Colonial (siglos XVI-XVII)	La Corona Española decreta los <i>Resguardos indígenas</i> .	Títulos de propiedad colectiva entregados por la Corona Española
Republicano (1821-1904)	La Ley de 1821: "dispuso que los resguardos indígenas creados en la Colonia fueran repartidos entre las familias existentes a partir de la fecha de la promulgación de la ley denominada sobre extinción de los tributos de los indígenas". Propiedad colectiva vs Propiedad particular. La Ley de 1838: Los indígenas podrán proceder a la división de sus resguardos como propietarios absolutos de ellos. La Ley de 1882: Esta adjudicación servirá a cada familia indígena de título suficiente de propiedad para asegurar sus derechos adquiridos, y tales derechos en uso y goce serán sostenidos y regidos por las leyes comunes La Ley de Tierras Baldías: Queda facultado el Ejecutivo Federal como administrador de los terrenos baldíos para destinarlos racional y equitativamente: 2º a la protección que debe darse a la reducción y civilización de los indígenas	Se elimina la figura de Resguardo Indígena
Reforma Agraria (1960-1999)	Constitución del 61: Las comunidades indígenas por disposición legal están extinguidas, por lo que los terrenos que pertenecen a las comunidades indígenas son ejidos y, por lo tanto, se debían registrar según lo establecido en las Ordenanzas Municipales y para fines de Reforma Agraria.	Cartas Agrarias entregadas por el Instituto Agrario Nacional
Nueva Constitución (1999-2007)	Se reconoce la propiedad colectiva de las tierras ocupadas ancestralmente por los pueblos y comunidades indígenas.	Títulos de Propiedad Colectiva

Fuente: Elaboración propia

Es así como, con la Constitución del 99 el Estado vuelve a reconocer la existencia de pueblos y comunidades indígenas en Venezuela, registrándose en el último censo 40 pueblos indígenas en el territorio (esto se encuentra señalado en las disposiciones finales de la LOPCI). La distribución espacial de estos pueblos indígenas se puede observar en el mapa N° 1:

Mapa I: Distribución de los pueblos indígenas en Venezuela



Fuente: Instituto Geográfico de Venezuela Simón Bolívar, 2007

Estos pueblos indígenas nunca desaparecieron (como lo estableció la Constitución del 61) sino que fueron reducidos en términos legales a la noción de campesinos, por lo que la propiedad de sus tierras era regulada de acuerdo a la política de reforma agraria aplicada antes de 1999. Lo anterior se corrobora con la cantidad de Cartas Agrarias que tienen los pueblos y comunidades indígenas en Venezuela y que en la actualidad no tienen vigencia con el nuevo marco legal que los ampara.

En tal sentido, existe una marcada diferencia entre el marco jurídico de la Constitución del 61 y el de 1999 con respecto a la propiedad indígena. Estas diferencias las podemos sintetizar en el siguiente cuadro:

Cuadro II: Diferencias en materia de Derecho Indígena entre la Constitución de 1961 y la de 1999

Constitución de 1961	Constitución de 1999
El régimen de excepción indígena es el de campesino.	Derechos reconocidos a los pueblos indígenas como pueblos diferenciados de la sociedad. (Artículo 119 al 126)
No discriminación y no diferenciación	No discriminación y Si diferenciación
Adjudicación de tierras en procedimientos agrarios	Reconocimiento de la Propiedad colectiva de los hábitat y tierras con procedimientos propios
Titulación particular a través de Cartas Agrarias	Titulación colectiva a través de títulos de propiedad sobre sus hábitat y tierras
Otorgamiento de la titulación sobre las tierras que el Estado reconoce como ejidos	Otorgamiento de titulación sobre las tierras que han ocupado ancestralmente (se reconocen que son sus hábitat y tierras)
No existía el concepto de población indígena legalmente estaban extintos del territorio	Se reivindica en la legislación la presencia de los pobladores ancestrales en el territorio venezolano

Fuente: Aguilar, Vladimir: 2006: 37

De esta manera, la nueva forma de regular la propiedad de las tierras indígenas en el nuevo marco legal se concretiza en los títulos de propiedad colectiva, que son el resultado de los procesos de demarcación y auto demarcación. En este orden de ideas, el artículo 12 de la Ley de Demarcación y Garantía del Hábitat y Tierras de los Pueblos Indígenas, señala que:

Los pueblos y comunidades indígenas que ya posean distintos títulos de propiedad colectiva sobre las tierras que ocupan o proyectos de auto demarcación adelantados, podrán solicitar la revisión y consideración de sus títulos y proyectos para los efectos de la presente Ley...

Frente a este contexto podemos decir que la tenencia de las tierras de los pueblos y comunidades indígenas en Venezuela están representadas por los títulos de propiedad colectiva, los cuales dan cuenta de:

1. Ser el instrumento para dar la propiedad colectiva a los indígenas en Venezuela sobre los hábitat y tierras que han ocupado ancestralmente, y por tanto representa un mecanismo para sanear la mora del Estado-nación desde la época de la colonia con dichos pueblos.
2. Un documento distinto al de las cartas agrarias con lo que se reafirma que la identidad indígena es distinta a la identidad del campesino.

3. Que el derecho indígena es anterior al agrario.
4. Que los derechos territoriales de los indígenas no sólo se representan en la productividad de esas tierras para el sustento de su comunidad (cadena agroalimentaria “conuco”), sino también como su espacio en el cual se garantiza y desarrolla sus formas de vida.
5. Que los indígenas pueden desarrollar sistemas alimentarios según sus tradiciones y costumbres.
6. Que finalmente el Estado los reconoce como pobladores originarios y en consecuencia con autonomía sobre sus territorios (para auto gestionarse desde la libre determinación entendida en su vertiente interna).

2. Metodología

La investigación estaría basada en una metodología descriptiva, comparada e histórica deductiva. Se realizará, por una parte, con base en una investigación documental que consistirá en la revisión y análisis de materiales impresos (libros, artículos, documentos de organismos internacionales, textos normativos), así como de fuentes electrónicas.

Por otra parte, la estrategia metodológica se fundamentará en la observación-participante que se derive de nuestros trabajos de campo con pueblos y comunidades indígenas, mediante visitas, entrevistas y recolección de información (para hacer un inventario³ sobre los títulos de propiedad que tienen estos pueblos desde la época de la Conquista hasta la actualidad) a las comunidades que conforman los ocho (8) sectores (Sector I Paragua, Sector II Kamarata, Sector III Uriman, Sector IV Kuyuní, Sector V Kavanayen, Sector VI Santa Elena, Sector VII Ikabaru, Sector VIII Wonken) del Estado Bolívar, específicamente con el pueblo indígena Pemón, caso este de estudio específico para contrastar la teoría con la práctica.

3. Resultados

La consagración de los derechos indígenas en la Constitución de 1999 es el resultado de la expresión de los pueblos indígenas como “movimientos sociales” que actúan en razón de la discriminación que hasta la fecha se tenía de los mismos y sobre todo, por la penetración de terceros sobre sus tierras, lo que nos indica que el derecho agrario no protegía los intereses de estos pueblos en la medida en que sólo cedía el uso, goce y disfrute de las tierras y para los indígenas no sólo se debe dar la tierra para su sostenimiento sino también el hábitat que es parte de toda su cosmovisión.

La emergencia de los Pueblos indígenas como movimientos sociales se ve fortalecida por las siguientes razones:

1. Un marco jurídico Internacional, que surge como resultado de un estudio que es llevado a cabo por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas para el año 1971 (cuyo relator fue Martínez Cobo) y que determino que los pueblos indígenas ocupaban el escalafón inferior de toda estratificación socio económica. Así, Martínez concluyo que los pueblos indígenas:

No tenían las mismas oportunidades de empleo ni igual acceso que los otros grupos a los servicios públicos y/o a la protección en las esferas de la salud, las condiciones de vivienda, la cultura, la religión y la administración de justicia. No podían participar significativamente en la vida política (Preámbulo de la resolución 1999/20 de la Asamblea General de las Naciones Unidas).

A partir de este estudio, se pidió a la comunidad internacional redactar una normativa que amparara a los pueblos indígenas dentro de cada Estado. Como consecuencia se crea el Grupo de Trabajo sobre Asuntos Indígenas que desarrolla desde 1980 la Declaración de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas aprobada recientemente.

2. Este marco jurídico internacional es vinculante y obligante para cada Estado, en el caso de Venezuela el artículo 23 establece que: Los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por Venezuela, tienen jerarquía constitucional..., en tal sentido la normativa nacional surge como resultado de los movimientos indígenas como movimientos sociales y de la presión internacional.
3. En virtud de lo anterior, se crea en Venezuela siguiendo los lineamientos de la Constitución de 1999 un marco jurídico nacional indígenas constituido por la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas (LOPCI) que regula en su articulado todo lo que es el proceso de demarcación y auto demarcación de tierras indígenas y una Ley de carácter especial como es la Ley de Demarcación y Garantía del Hábitat y Tierra de los Pueblos Indígenas, que a pesar de ser anterior a la ley orgánica, normativiza las formas de demarcación (por comunidad, por un solo pueblo, por dos o más pueblos indígenas, por Áreas Bajo Régimen de Administración Especial y en Áreas de seguridad fronteriza).

Con este marco jurídico y con la presión de los pueblos indígenas como movimientos sociales se ha desarrollado en Venezuela el proceso de demarcación y auto demarcación de las tierras que ancestralmente han ocupado, y en

Para estos títulos de propiedad colectiva la Declaración sobre Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) como máxima norma del derecho internacional, establece en materia de titulación lo siguiente:

1. *La Declaración reconoce la libre determinación de los pueblos indígenas y los derechos colectivos sobre sus territorios.*

Así, el artículo 3 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

2. *Deben ser títulos colectivos que señalen a las comunidades como comunidades intergeneracionales.* Así lo reconoce la Declaración en el artículo 4:

Los pueblos indígenas tienen derecho a revitalizar, utilizar, desarrollar y transmitir a las generaciones futuras sus historias, idiomas, tradiciones orales, filosofías, sistemas de escritura y literaturas, y a atribuir nombres a sus comunidades, lugares y personas y mantenerlos

3. *Deben ser Títulos de propiedad que establezcan el derecho colectivo e individual a no ser objeto de etnocidio y genocidio cultural, en particular a la prevención y la reparación de:*

a) Todo acto que tenga por objeto o consecuencia privarlos de su integridad como pueblos distintos o de sus valores culturales o su identidad étnica.

b) Todo acto que tenga por objeto o consecuencia enajenarles sus tierras, territorios o recursos.

c) Toda forma de traslado de población que tenga por objeto o consecuencia la violación o el menoscabo de cualquiera de sus derechos.

d) Toda forma de asimilación e integración a otras culturas o modos de vida que les sean impuestos por medidas legislativas, administrativas o de otro tipo... (Artículo 7 DDPI)

4. *Es así como los títulos de propiedad colectiva debe ser un instrumento que recoja todos los elementos jurídicos para que sea posible que:*

Los pueblos indígenas tengan derecho a mantener y desarrollar sus sistemas políticos, económicos y sociales, a que se les asegure

el disfrute de sus propios medios de subsistencia y desarrollo y a dedicarse libremente a todas sus actividades económicas tradicionales y de otro tipo ... (artículo 21 DDPI)

Así también la Constitución establece en su artículo 119 que:

... Corresponderá al Ejecutivo Nacional, con la participación de los pueblos indígenas, demarcar y garantizar el derecho a la propiedad colectiva de sus tierras, las cuales serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransferibles de acuerdo con lo establecido en esta constitución y en la Ley

Finalmente la LOPCI en su artículo 29 norma las formas de propiedad colectiva, quedando tipificado de la siguiente manera:

La propiedad colectiva del hábitat y tierras de los pueblos y comunidades indígenas podrá ser de uno o más pueblos y de una o más comunidades indígenas según las condiciones características y exigencias de cada uno

De esta manera se reconoce que la única forma de titulación es la *propiedad colectiva* sobre las tierras de acuerdo a los criterios que cada una establezcan.

Así mismo, a estos pueblos se les concede una cláusula de salvaguarda sobre sus tierras, señalando en el artículo 31 de esta misma ley que las tierras de los indígenas no podrán ser declaradas ejidos y las que hayan sido declaradas como ejidos en la época de la reforma agraria de los años 60, deberán ser transferidas a estos pueblos siguiendo las formalidades previstas en las ordenanzas municipales, a los fines de su demarcación y titulación conforme a lo establecido en la constitución y en las leyes. Esta Ley a su vez regula todo lo que es el procedimiento administrativo de la demarcación y de lo que debería ser la auto demarcación.

Siguiendo el espíritu de lo que establece el artículo 12 de la Ley de Demarcación y Garantía de los Hábitat y Tierras de los Pueblos y Comunidades Indígenas antes mencionados, el cual señala que se facilitará el proceso de demarcación o auto demarcación a los pueblos o comunidades indígenas que tengan algún título de propiedad sobre sus tierras dado por el Estado o por la Corona Española, se realizó un inventario de títulos de propiedad en las comunidades del Estado Bolívar donde casi todas hasta el 2006 poseen Cartas Agrarias entregadas por el Estado. En el caso del Pueblo Pemón del Estado Bolívar, ninguno ha logrado concretizar el proceso de demarcación o autodemarcación por lo que no tienen aún títulos de propiedad colectiva.

4. Discusión y Conclusiones

En el estudio comparativo entre las Cartas Agrarias y los Títulos de propiedad se pueden derivar diferencias entre un instrumento y otro, pero también similitudes en la naturaleza del documento, lo cual es contradictorio por el marco jurídico que ampara a cada forma de propiedad de la tierra. Así podemos sintetizar en un cuadro las diferencias y las similitudes:

Cuadro III: Diferencias y similitudes entre las Cartas Agrarias y los Títulos de Propiedad Colectiva

Cartas Agrarias	Títulos de Propiedad
Reconoce y cede el uso, goce y disfrute bajo la modalidad de explotación colectiva de un lote de terreno baldío	Se reconoce el hábitat y derechos originarios sobre las tierras que ancestralmente ocupan los pueblos y comunidades indígenas
Se entregan a las familias (derecho particular)	Se entrega a la comunidad pero el título lo recibe un representante (lo cual contradice el espíritu de la norma que establece que debe ser o la comunidad o una autoridad tradicional)
Pueden transferir el derecho sobre el terreno a los miembros del mismo <u>fundo</u> , quienes tienen derecho de preferencia	Es intransferible, inembargable, inalienable e imprescriptible. Debería ser también irrevocable
El Instituto Agrario tiene preferencia de conformidad con lo establecido en el artículo 74 de la Ley de Reforma Agraria	La preferencia de las tierras es intergeneracional
Los beneficiarios deben aceptar cualquier modificación que sobre la superficie y determinación del área de estudio adopte el instituto para desarrollar planes y programas	El título establece que los planes de ordenamiento y reglamentos de uso serán rigidos por los mismos de las Áreas Bajo Régimen de Administración Especial
El Estado tiene derecho sobre el subsuelo	El Estado tiene derecho sobre el sub suelo y se le reconoce derechos a terceros dentro del área a demarcar

Fuente: Aguilar, Vladimir; Bustillos, Linda.

A partir del análisis de las Cartas Agrarias y de los títulos de propiedad que se han entregado hasta ahora por parte del Estado y cuya autoridad competente es el Ministerio del Ambiente a través de las Comisiones de Demarcación Regional y Nacional respectivamente, podemos concluir que:

1. No se debe reconocer el derecho sobre el hábitat y las tierras, pues el mismo ya se encuentra normado en la Constitución. El título debe adjudicar la *propiedad colectiva* de los hábitat y tierras que han ocupado ancestralmente.
2. Por ser un título de propiedad colectiva debe ser entregado a la comunidad o pueblo de acuerdo a la forma de titulación, no obstante, puede entregarse a una persona que como lo establece

la LOPCI sea autoridad tradicional dentro de la comunidad (un anciano por ejemplo).

3. Si los títulos de propiedad son la concreción de un proceso de demarcación o auto demarcación que se inicia con la elaboración de mapas mentales realizados por la misma comunidad, entonces deberían ser estos mapas los que den cuenta de la ordenación del territorio y del reglamento de uso de cada pueblo, de acuerdo a sus conocimientos tradicionales.
4. No deben existir derechos a terceros el Estado esta en la obligación de sanear los hábitat y tierras antes de la titulación.
5. Los títulos entregados hasta hoy, en su Preámbulo se rigen por la Constitución de 1999 y por la Ley de Demarcación dejando por fuera la LOPCI, la cual es la que regula el proceso de demarcación y autodemarcación.
6. El título debe contener que el Estado es dueño del subsuelo, pero también que este último debe realizar consultas previas de acuerdo a lo establecido en la LOPCI, en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)⁴, para el desarrollo de cualquier proyecto económico en tierras indígenas.
7. Los títulos de propiedad que hasta ahora se han otorgado toman en cuenta sólo las tierras productivas dejando por fuera los cerros, ríos, caminos, etc, que en la mayoría de las veces representan lugares sagrados. Por lo que la orientación de este titulo no puede reducirse a una visión agrarista sino indigenista.
8. Los títulos de propiedad colectiva siguen el espíritu de las antiguas Cartas Agrarias en virtud de la cual no dan a los pueblos y comunidades indígenas la propiedad sobre sus tierras, sino solo un derecho al reconocimiento de las mismas, es decir, el derecho al uso, goce y usufructo como en el caso del régimen agrario y de la Ley de 1882.
9. El impacto que ocasiona este tipo de titulación tratándose de territorios indígenas (que se caracterizan por ser territorios vulnerables, con una gran diversidad biológica) es que dichos pueblos y comunidades no tengan la propiedad de sus territorios y por tanto de asegurar de acuerdo a sus costumbres y tradiciones la sostenibilidad de sus formas de vida.
10. Finalmente, una titulación colectiva sobre las tierras de los pueblos y comunidades indígenas nos permiten a través de los mapas mentales (que es el instrumento central del proceso de demarcación y autodemarcación) establecer planes de ordenamiento territorial de “abajo hacia arriba”. En este caso, el Estado ordenara el territorio nacional tomando en cuenta que el espacio de

los pueblos y comunidades indígenas ya está ordenado de acuerdo a su cultura y a sus tradiciones.

5. Recomendaciones

En el marco de la investigación, podemos dar una serie de recomendaciones siguiendo las experiencias internacionales que nos permitan construir un título de propiedad colectiva de tierras indígenas que estén en armonía con lo que establece la Ley. Para lo cual se recomienda (Fabricano, 1997:228):

1. La formulación de políticas, planes o programas de reconocimiento y demarcación de territorios indígenas, *a partir de la elaboración de los mapas mentales construidos durante el proceso de demarcación y auto demarcación (agregado por el autor).*
2. Que La demarcación debería ser parte de una política de Estado (política pública), acordada con los propios indígenas para garantizar que el proceso esté al margen de las contingencias y cambios de gobierno, o de alteración de las instancias que manejan la cuestión indígena en cada país.
3. Deberá intentarse una revisión de los títulos provisionales otorgados a pueblos indígenas en el pasado, en los casos en que la adjudicación haya sido hecha en áreas insuficientes para su supervivencia.
4. Debería dársele prioridad al reconocimiento de los territorios ancestralmente ocupados por los pueblos indígenas, sobre otros programas agrarios.
5. Ruptura del proceso de demarcación y titulación de tierras para los indígenas con el orden legal tradicional estipulado en la legislación ordinaria y en el derecho civil.
6. La titularidad plena y absoluta que no de lugar a dudas y que no sea objeto de actos de revocación de títulos o de otorgamiento de la tierra a otros propósitos.
7. A los actos de titularidad plena deberán incorporarse las obligaciones sociales y ecológicas que toda propiedad en general debe tener (incluso la colectiva).
8. La titulación deberá ser directa, plena y definitiva sin recurrir a mecanismos de adjudicación tentativa o provisional o al cumplimiento de mecanismos previos.
9. Lograr la conciliación entre el reconocimiento de los derechos territoriales indígenas con otras legislaciones tendientes a regular la cuestión agraria, forestal o de suelos y aguas, y en general las relativas a recursos naturales y al ambiente.
10. El proceso de reconocimiento y salvaguarda de los territorios demarcados debe prelar por encima de las otras legislaciones dentro del marco de conciliación necesaria entre sistemas jurí-

dicos (en lo posible) complementarios.

11. Insertar la cuestión indígena dentro del ordenamiento jurídico y político interno sin el establecimiento de normas o políticas de carácter especial, sino como parte integrante del dispositivo institucional de un país.
12. Mantener el principio de imprescriptibilidad, inembargabilidad e inenajenabilidad de los territorios indígenas.
13. Crear las condiciones para la restitución en los mejores términos posibles de los territorios indígenas fragmentados o deteriorados, sea por la colonización o por la explotación de los recursos naturales y la biodiversidad existente.
14. Promover y respetar los modelos de administración tradicional de territorios indígenas basados en el derecho consuetudinario de estos pueblos. Incorporar éste derecho dentro del ordenamiento jurídico interno de cada país reconociendo el valor de sus instituciones y formas jurídicas propias.
15. Una vez que los territorios han sido demarcados se debe garantizar que la administración de estas áreas, así como su dinámica interna, sea acorde a las demandas y condiciones establecidas por los propios pueblos que en ella habitan.
16. Delegar a las comunidades indígenas de los territorios demarcados algunas funciones de competencia pública.
17. Incorporar el principio del consentimiento libre y fundamentado para los pueblos indígenas dentro de los planes, proyectos y políticas que puedan afectar sus territorios demarcados o por demarcar.
18. La creación de mecanismos ágiles para la demarcación de los territorios indígenas y la concentración de este proceso en una sola entidad⁵.
19. Se debe tomar en cuenta en el proceso de demarcación las formas tradicionales de representación y gobierno de los pueblos indígenas involucrados.
20. En la titulación de la tierra y en el reconocimiento que se haga de los territorios indígenas se debe garantizar el derecho de acceso de estos pueblos a los recursos naturales con las obligaciones inherentes a la conservación del patrimonio natural y de la biodiversidad.
21. Garantizar la suficiencia de los recursos naturales en las áreas reconocidas o demarcadas para garantizar la supervivencia de los pueblos indígenas.
22. Incorporar el reconocimiento de los territorios o las áreas demarcadas dentro de las iniciativas legales que conforme al ordena-

miento jurídico interno o de acuerdo al Convenio sobre la Diversidad Biológica y las leyes nacionales de biodiversidad, se tomen para proteger los recursos biológicos existentes en ellos como parte fundamental del patrimonio nacional y comunitario.

23. Proteger los derechos colectivos de los pueblos indígenas que se desprenden del conocimiento asociado a la diversidad biológica y de sus sistemas tradicionales sostenibles de manejo y uso de sus recursos naturales.
24. El reconocimiento territorial y la demarcación deben ser prioritarios por encima de la declaratoria unilateral de parte de las instancias ambientales respectivas, de parques naturales o cualquier otra figura de protección, dentro de los espacios y áreas definidas como indígenas.
25. Buscar la conciliación de áreas protegidas con territorios indígenas reconocidos y demarcados así como la armonización de espacios superpuestos a través de regímenes de complementariedad, partiendo de las experiencias locales de autodemarcación (Colchester, 1999: 148).
26. Desarrollo de nuevas estrategias de cooperación y cogestión de territorios y áreas protegidas entre pueblos indígenas y Estado, incluyendo la declaratoria de zonas de interés nacional como patrimonio cultural y natural.
27. Explorar la posibilidad que, manteniendo los Estados la propiedad sobre los recursos del subsuelo, se reconozca a los pueblos indígenas el derecho de acceso y beneficio a los recursos que en él se encuentran así como un derecho preferencial para las comunidades a la explotación de aquellos que se encuentren dentro de sus territorios reconocidos o demarcados.

Finalmente, en el marco de la inserción de lo jurídico en lo político y viceversa, y con el objeto de tratar de minimizar que lo último se constituya en una condicionante de lo primero, los territorios de los pueblos indígenas deberían, en lo posible, tener un status territorial y administrativo propio, que esté articulado, de manera coherente y ordenado con la estructura territorial del país en general, tanto en el nivel nacional como local.

Notas

¹ Se entiende por Demarcación al proceso de deslinde de los hábitat y tierras indígenas llevado a cabo por el Estado siguiendo la normativa de la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades indígenas (LOPCI) y de la Ley para la Demarcación y Garantía del Hábitat y Tierras de los Pueblos y Comunidades Indígenas; y por Auto demarcación al proceso de deslinde llevado a cabo por los pro-

pios sujetos de derecho (pueblos indígenas) y que es validado por el Estado, igualmente siguiendo la normativa para la Demarcación. Cabe resaltar que este último proceso se desarrolla en virtud de la mora que tiene el Estado con los procesos de demarcación de hábitat y tierras de los pueblos y comunidades indígenas en Venezuela, y por la urgencia y necesidad de estos sujetos de derecho de tener la propiedad de sus hábitats y tierras.

² Así el artículo 2 de esta Ley establecía: Atendiendo sin embargo, al estado de miseria en que se hayan originado del sistema de abastecimiento, y degradación en que los tenían las leyes españolas, los indígenas continuarán eximidos por el espacio de cinco años de pagar derechos parroquiales, de cualquier otra contribución civil, con respecto a los resguardos y demás bienes que posean en comunidad; pero no lo estarán, por lo que sean de su propiedad particular (Procuraduría General de la República: 1971: 10)

³ Este inventario es el resultado de un proyecto Titulado “Derecho y Políticas Públicas Indígenas”, desarrollado entre la Universidad de Los Andes, la Organización no Gubernamental The Nature Conservancy (TNC) y la Federación de Indígenas del Estado Bolívar para el año 2006.

⁴ El Convenio 169 de la OIT (La OIT es una agencia adscrita a las Naciones Unidas y el convenio es una normativa sobre derechos humanos ratificada por el Estado venezolano para el año 2001) establece en su artículo Artículo 6:

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:
a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan...

⁵ De conformidad con la ley de demarcación venezolana el Ministerio del Poder Popular para el Ambiente es el ente competente para la implementación de la norma en cuestión (art. 3y 4). Por lo tanto, los planes de manejo, gestión, uso y ordenación de los territorios indígenas que eventualmente sean el resultado de un proceso de autodemarcación pueden ser aprobados por la Comisión Nacional de Demarcación prevista en el artículo 6.

Referencias

Aguilar, Vladimir (2006). *Informe: Segundo taller sobre fundamentos jurídicos del derecho a la demarcación y a la propiedad colectiva del Hábitat y Tierras de los pueblos y Comunidades Indígenas*. Mérida, ULA-TNC-FIEB (por aparecer).

- Colchester, Marcus (1997). *La política de la conservación: La reserva de biosfera del alto Orinoco-Casiquiare*. Dinamarca: Editorial Iwgia.
- Fabricano, Marcial (1998). *Garantizar las relaciones entre pueblos indígenas y Estado*. Perú: Tratado de cooperación amazónica.
- Procuraduría General de la República (1971). *Estudio comparativo entre las Leyes de Resguardo Indígena y Ley de Tierras Baldías y ejidos en relación a la propiedad de las tierras de las Comunidades de Indígenas*. Caracas: Procuraduría General de la República

Leyes

- Venezuela, República Bolivariana de (1999). *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*.
- (2001). *Ley de Demarcación y Garantía de los Pueblos y Comunidades Indígenas*.
- (2005). *Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas*.

Documentos Naciones Unidas

- ONU (1993). *E/CN.4/Sub.2/26/Add.1*.
- ONU (1986). *E/CN.4/Sub.2/7 (Vol.1). Informe Cobo*.

Referencias Electrónicas:

www.igvsb.gov.ve