textos universitarios

ESTUDIOS DE DERECHOS INDÍGENAS EN VENEZUELA
UNA APROXIMACIÓN HISTÓRICA Y POLITOLÓGICA

Linda Bustillos Ramírez y Vladimir Aguilar Castro

PUBLICACIONES
VICERRECTORADO ACADÉMICO

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES

GTAI Grupo de Trabajo sobre Asuntos Indígenas

ESTUDIOS DE DERECHOS INDÍGENAS EN VENEZUELA
UNA APROXIMACIÓN HISTÓRICA Y POLITOLÓGICA

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
Autoridades universitarias

Rector
Mario Bonucci Rossini

• **Vicerrectora Académica**
Patricia Rosenzweig Levy

• **Vicerrector Administrativo**
Manuel Aranguren Rincón

• **Secretario**
José María Andérez Álvarez

SELLO EDITORIAL PUBLICACIONES
DEL VICERRECTORADO ACADÉMICO

• **Presidenta**
Patricia Rosenzweig Levy

• **Coordinadora**
Marysela Coromoto Morillo Moreno

• **Consejo editorial**
Patricia Rosenzweig Levy
Marysela Coromoto Morillo Moreno
Marlene Bauste
María Teresa Celis
Francisco Grisolía
Jonás Arturo Montilva
Joan Fernando Chipia L.
María Luisa Lazzaro
Alix Madrid

Unidad operativa

• **Supervisora de procesos técnicos**
Yelliza García

COLECCIÓN TEXTOS UNIVERSITARIOS:
CIENCIAS HUMANÍSTICAS Y SOCIALES

Sello Editorial Publicaciones del
Vicerrectorado Académico

Los trabajos publicados en esta colección han sido rigurosamente seleccionados y arbitrados por especialistas en las diferentes disciplinas.

COLECCIÓN TEXTOS UNIVERSITARIOS:
CIENCIAS HUMANÍSTICAS Y SOCIALES
Sello Editorial Publicaciones
Vicerrectorado Académico

ESTUDIOS DE DERECHOS INDÍGENAS EN VENEZUELA. UNA APROXIMACIÓN HISTÓRICA Y POLITOLÓGICA
Primera edición digital, 2021

© Universidad de Los Andes Sello Editorial Publicaciones del Vicerrectorado Académico de la Universidad de Los Andes
© Linda Bustillos Ramírez y Vladimir Aguilar Castro

Hecho el depósito de ley
Depósito Legal: ME2021000384
ISBN: 978-980-11-2059-9

ISBN: 978-980-11-2059-9
9 789801 120599

Corrección de estilo:
María Luisa Lázzaro

Diagramación:
Vladimir Aguilar Castro
Marysela C. Morillo Moreno

Fotografías de la portada:
Vladimir Aguilar Castro

Universidad de Los Andes
Av. 3 Independencia,
Edificio Central del Rectorado,
Mérida, Venezuela.
publicacionesva@ula.ve
publicacionesva@gmail.com
http://www2.ula.ve/publicaciones
academico

Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra sin la autorización escrita de los autores y editores.

Editado en la República Bolivariana de Venezuela

COLECCIÓN DE TEXTOS UNIVERSITARIOS

Esta colección contempla la edición de textos académicos que sirvan de apoyo docente en las áreas del conocimiento existentes en la Universidad: Ciencias Humanísticas y Sociales, las Ciencias Naturales, la Ingeniería y la Tecnología, la Medicina y las Ciencias de la Salud y las Ciencias Agrícolas.

Entre los objetivos específicos de esta colección resaltan:

- Estimular la edición de libros al servicio de la docencia.
- Editar la obra científica de los profesores de nuestra Casa de Estudios.
- Publicar las investigaciones generadas en los centros e institutos de investigación.

Hasta ahora, un número considerable de textos universitarios ha sido publicado por miembros de nuestra planta profesoral, obras de las que en la búsqueda del mejoramiento de la calidad de nuestra educación de pre y posgrado- se han beneficiado por igual estudiantes y docentes.

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES

PUBLICACIONES
VICERRECTORADO ACADÉMICO

ESTUDIOS DE DERECHOS INDÍGENAS EN VENEZUELA

UNA APROXIMACIÓN HISTÓRICA Y POLITOLÓGICA

PUBLICACIONES
VICERRECTORADO ACADÉMICO

MÉRIDA – 2021 – VENEZUELA

ESTUDIOS DE DERECHOS INDÍGENAS EN VENEZUELA

UNA APROXIMACIÓN HISTÓRICA Y POLITOLÓGICA

Linda Bustillos Ramírez
Vladimir Aguilar Castro

Grupo de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (GTAI)

COLECCIÓN TEXTOS UNIVERSITARIOS:
Ciencias humanísticas y sociales
Sello Editorial Publicaciones del Vicerrectorado Académico Universidad de Los Andes

PUBLICACIONES
VICERRECTORADO ACADÉMICO

A Santiago Martin (Attoncho)…
…realización de nuestro sueño…

CONTENIDO

PRESENTACIÓN…….. **11**

AGRADECIMIENTOS …… **13**

A MANERA DE INTRODUCCIÓN …… **15**

CAPÍTULO I. PRIMER DEBATE: DERECHOS INDÍGENAS EN TIEMPOS DE LA COLONIA A LA INDEPENDENCIA …… **17**

El impacto del sistema colonial en los pueblos indígenas de Venezuela (1498-1811). **18**
El impacto del sistema de independencia en los pueblos indígenas de Venezuela (1830-1961)……... **22**

CAPÍTULO II. SEGUNDO DEBATE: CAMBIOS CONSTITUCIONALES Y LA FICCIÓN DE UNA SOCIEDAD INCLUYENTE **25**

El impacto del sistema de la Reforma Agraria en los pueblos indígenas de Venezuela (1961-1990)……. **26**
El impacto del sistema multicultural en los pueblos indígenas de Venezuela (1990-2016)…….. **29**

CAPÍTULO III. TERCER DEBATE: ESTADO PLURINACIONAL PARA DERECHOS INDÍGENAS INCONCLUSOS …… **35**

Hacia un modelo de Estado para la transición. …….. **36**
La nueva visión del poder público…… **38**
La democracia y lo democrático en tiempos de la plurinacionalidad……. **42**
La Gestión Pública Intercultural (GPI) en el Estado Plurinacional…….. **48**

CAPÍTULO IV. CUARTO DEBATE: LA DEMOCRACIA INTERCULTURAL POR CONSTRUIR …… 55

Autonomías territoriales indígenas y libre determinación como condición *sine qua non* para la democracia intercultural…… **56**
Realidades de las autonomías territoriales indígenas en Bolivia, Ecuador y Venezuela…….. **57**
La demarcación de territorios indígenas en Venezuela o el derecho territorial indígena pendiente…… **62**

A MANERA DE DEBATE INCONCLUSO: EL ESTADO ANQUILOSADO O RESITUANDO LOS DERECHOS INDÍGENAS EN TIEMPOS DE PANDEMIA 65

BIBLIOGRAFÍA …… 71

PRESENTACIÓN

Esta publicación es el resultado de varias circunstancias. Primero, es el reflejo de una discusión que ha transversalizado toda nuestra investigación teórica y de campo en torno a la dificultad de materializar los derechos territoriales indígenas en Venezuela. Segundo, es un intento (de ida y vuelta), de la teoría a la praxis y de la praxis a la teoría, de sistematizar desde lo jurídico, histórico y politológico (en ese orden) los nudos gordianos de derechos indígenas inconclusos. Tercero, este trabajo retoma lo escrito en un tiempo concreto por cada uno de nosotros (2002 y 2016 respectivamente), sobre un tema que sigue siendo el *quid pro quo* de un debate aún pendiente: los intereses del Estado-nación versus los derechos territoriales indígenas.

Esta obra tiene muchos destinatarios: de seguro nuestros estudiantes. También los miembros del Grupo de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (GTAI) de la Universidad de Los Andes, y los colegas de otras latitudes interesados por lo que acontece en nuestro país, también nuestros amigos y amigas con quienes hemos emprendido trabajos de campo en organizaciones como el Grupo de Trabajo Socio Ambiental de la Amazonía Wataniba, la Organización de Mujeres Indígenas de la Amazonía (OMIDA), la organización indígena Madiwaru, la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA); la Organización Regional de Pueblos Indígenas de Amazonas (ORPIA), la organización indígena Ye'kwana y Sanema del Caura Kuyujani, la Organización Indígena del Pueblo Uwottuja del Sipapo (OIPUS), la Organización Ye'kwana y Sanema del Alto Ventuari Kuyunu, la Asociación Civil del pueblo indígena Chaima (ASOCHAIMA), y las organizaciones indígenas de la Sierra de Perijá entre otras, pero, sobre todo, va dirigido a los indígenas sujetos de derechos y actores políticos fundamentales de primera línea, en esta lucha desigual entre extractivismo y derecho a la tierra.

En este permanente trabajo académico de reflexión-acción, de etnografía jurídica y política, seguimos poniendo toda la energía que los ancestros y sabios nos conceden para no descansar en el incesante compromiso de crear y recrear derechos.

Los Autores
Mérida, junio 30, 2021 (mes quince de la Pandemia)

AGRADECIMIENTO

Este libro se enmarca dentro de las publicaciones del Sello Editorial del Vicerrectorado Académico, de la Universidad de Los Andes, el cual a pesar de las dificultades por las que atraviesa la institución por razones históricas internas y externas, no ha dejado de ser una luz en el horizonte del conocimiento. A ellas y ellos nuestro agradecimiento.

A MANERA DE INTRODUCCIÓN

En esta obra nos proponemos hacer una resituación de los derechos indígenas en Venezuela, al trasluz de veintiún años de su consagración en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV).

Nuestra pretensión es avanzar en una suerte de diagnóstico desde una perspectiva histórica y politológica, en el entendido de que hay nudos gordianos que inciden en su materialización que están determinados por la configuración del Estado-nación venezolano. Esta constante histórica y política a lo largo de la emergencia de la nación venezolana luego de la creación de la Capitanía General de Venezuela, viene a sumarse a un entramado institucional que como regla no ha estado acompasado a los tiempos del derecho.

Esta tensión entre Estado-nación, instituciones y derechos indígenas ha entrado en disputa teniendo como escenario de confrontación los territorios indígenas, lugar de ejercicio de los derechos indígenas reconocidos, pero también espacio de intereses de actores estatales y externos a ellos.

Lo anterior ha llevado a la reconfiguración actual del proceso de acumulación en Venezuela, que ha girado de la sobreutilización de la energía fósil a una de práctica por "despojo". Para autoras como Laura Valladares[1], los despojos de los territorios indígenas como parte del modelo extractivista que, por más de dos décadas, se ha puesto en marcha en lo que David Harvey ha señalado como un giro en el modelo de acumulación capitalista, ha mutado a un modelo de "acumulación por desposesión"[2]. Dicha transmutación ha sido consustancial a la de los Estados de bienestar a Estados de control o Estados penales en términos de Waqcuant[3], exacerbado y develado con enorme crudeza a lo largo de la actual Pandemia.

Aunque la noción de Estado en estos modelos no es definitiva pues su configuración es resultado de un desarrollo desigual y combinado, el carácter autoritario del mismo es una expresión del fundamento material del sistema.

Lo que acabamos de esbozar tiene su correlato en la necesaria reconfiguración de los experimentos democráticos en la región. La interculturalidad emerge en el continente en general y en Venezuela en particular, como uno de los principales desafíos del momento político actual.

---

[1]Ver Valladares, Laura, *"El despojo de los territorios indígenas y las resistencias al extractivismo minero en México"*. En E-cadernos CES. **Etnicidad, territorio y pueblos indígenas: paradojas y desafíos de las políticas neoliberales**. 28, 2017, pp. 21-45.

[2] Harvey, David (2018). **Justicia, naturaleza y geografía de la diferencia.** IAEN, Ecuador.

[3] Wacquant, Loic (2009). **Punishing the Poor: The Neoliberal Government of Social Insecurity.** Durham/London: Duke University Press.

Para el presente trabajo nos proponemos un abordaje en torno a debates planteando en el capítulo uno, el de los derechos indígenas en tiempos de la colonia a la independencia. Para ello, estudiaremos el impacto del sistema colonial en los pueblos indígenas de Venezuela (1498-1811), así como el impacto del sistema de independencia en los pueblos indígenas de Venezuela (1830-1961). En el capítulo dos proponemos un segundo debate sobre los cambios constitucionales y la ficción de una sociedad incluyente, teniendo en cuenta el impacto del sistema de la Reforma Agraria en los pueblos indígenas de Venezuela (1961-1990), junto al impacto del sistema multicultural en los pueblos indígenas de Venezuela (1990-2016).

En el capítulo tres esbozaremos un tercer debate en torno al Estado Plurinacional como condición de materialización de derechos indígenas inconclusos. En este sentido, trataremos un modelo de Estado para la transición junto a la nueva visión del poder público, la democracia y lo democrático en tiempos de la plurinacionalidad y la Gestión Pública intercultural (GPI) en el Estado Plurinacional.

El debate planteado en el capítulo cuarto versará sobre la democracia intercultural por construir desde las autonomías territoriales indígenas y la libre determinación como condición *sine qua non* para la democracia intercultural, partiendo de la mirada comparada de realidades autonómicas indígenas en Bolivia, Ecuador y Venezuela, y de la demarcación de territorios indígenas en Venezuela como derecho territorial indígena pendiente.

Finalmente, como conclusiones, daremos cuenta de los principales retos de los derechos indígenas en tiempos de una Pandemia que no merma, sobre todo en los países amazónicos con mayor índice de deforestación y de emisiones de gases que acentúan el cambio climático.

La máxima de esta tragedia climática pareciera ser que a mayor extractivismo mayor profundización del calentamiento global.

CAPÍTULO I

PRIMER DEBATE: Derechos indígenas en tiempos de la colonia a la independencia

Introducción

El presente capítulo tiene como propósito dar cuenta de los derechos indígenas desde el momento del primer contacto, desde la llegada de los españoles a los territorios ocupados por los pueblos indígenas de lo que hoy es Venezuela.

Este debate es importante porque nos va a permitir situar varios aspectos:

1.La noción de Capitanía General de Venezuela como instancia administrativa de la metrópoli española, de conformidad con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) hoy en día se reivindica con las mismas fronteras territoriales existentes para ese momento.

2. El choque de civilizaciones que implicó el contacto llevaba implícito varias situaciones que hasta hoy en día subsisten, a saber:

i. El debate sobre el alma de los indígenas (evangelio).
ii. Propiedad de los territorios descubiertos.
iii. La idea de *res nullius* (persiste hasta en la actualidad).
iv. El debate de las instituciones en el Derecho Indiano[4]:
    a. Estado Castellano y Estado en Indias;
    b. Dependencia de la Historia del Derecho Indiano con la Historia del Derecho Español;
    c. Instituciones articuladas dentro del Estado: sistemas de jurisdicciones y gobernaciones; empresas de conquista y rescate; cabildos; régimen de encomiendas; mercedes de tierras y minas; repartimientos; organización de las relaciones con la Iglesia; Real Hacienda.

[4] Gongora, Mario (1951). **El Estado en el Derecho Indiano**. Chile.

d. Como ejemplo de lo anterior, de acuerdo a Piñero (2021), exponemos una metodología para establecer la relación entre derechos territoriales, Estado-nación e instituciones, de la siguiente manera:
   - Primeros registros escritos del territorio actual de un país determinado.
   - Creación de los Virreinatos, Provincias, Capitanías Generales, Reales Audiencias, Cabildos, Adelantados, Consulados, entre otras.
   - En este mismo orden, los Repartimientos y Encomiendas entran dentro de esta relación de tensión.
   - Creación de instituciones por Reales Cédulas (ejemplo Compañía Guipuzcoana para el caso de Venezuela).

El impacto del sistema colonial en los pueblos indígenas de Venezuela (1498-1811)

La República Bolivariana de Venezuela se caracteriza por su diversidad étnica. Según el último censo (2011), la población indígena se estima en 2,8%[5], que se distribuye en 45 pueblos indígenas y en 2382 comunidades. Lo anterior, permite señalar que, a pesar del proceso de conquista, en el cual se asimilaron muchos de estos grupos humanos, a su vez sirvió como proceso cohesionador (sin quererlo) de las relaciones culturales que estos pueblos han mantenido hasta ahora.

Durante el período colonial "el territorio venezolano fue un grupo segmentado de provincias que dependían políticamente de diferentes autoridades coloniales, ubicadas en la isla de Santo Domingo (hoy República Dominicana) o en el virreinato de Nueva Granada. Fue en 1777, cuando la Corona Española integró a las provincias de Nueva Andalucía o Cumaná, Guayana, Margarita, Trinidad, Caracas o Venezuela y Maracaibo"[6]. Según señalan algunos historiadores, lo anterior fue consecuencia del poco interés económico en la colonia cuya primera riqueza fueron las perlas y, una vez agotadas estas, no tendría mayor importancia hasta llegado el siglo XVIII en el que la producción de cacao experimentó un auge significativo creándose la Capitanía General de Venezuela.

[5] Instituto Nacional de Estadística (2013). **La población indígena en Venezuela**. Censo 2011, vol.1, Nº1, p.5.
[6] Freites, Yajaira (1996). "*De la Colonia a la República Oligárquica"*. En: Roche, Marcel (Comp.) **Perfil de la ciencia en Venezuela,** Tomo I. Fundación Polar: Caracas, p. 28.

Antes de la llegada de los españoles, Venezuela tenía una diversidad étnica a lo largo de su territorio. Por ejemplo, el oriente "estuvo poblado principalmente por pueblos de habla Caribe, acompañados por las sociedades Arawak y Warao"[7]. En la zona andina se encontraba principalmente los "Timotes, los Mucus, los Chamas, Tatuy, etc."[8]. Así, en cada región se localizaban poblaciones originarias, cada una con particularidades muy distintas. Si bien no llegaron a conformar un gran imperio, según el antropólogo Alexander Mansutti, para la llegada de los colonizadores estos grupos humanos tendrían toda una dinámica territorial, que se caracterizaba por: "1.- La actividad económica básica era la agricultura que se practicaba en todo el país; 2.- Todo el país estaba cruzado de caminos comerciales que llegaban a mercados perfectamente ubicados y conocidos, algunos de ellos especializados, 3.- No había estructuras políticas centralizadas semejantes al Estado pero sí había autoridades cuyo poder podía alcanzar desde el grupo familiar extendido hasta la región, 4.- Las zonas más pobladas eran Los Andes, el pie de monte andino y los llanos occidentales, desde el actual Barquisimeto hasta los llanos de Apure y Arauca, donde la siembra de maíz era importante. Luego venía el área central y oriental del país. Finalmente, la zona menos poblada y de mayor dispersión era la actual Guayana (…)"[9]. De acuerdo con esta descripción, todo el espacio venezolano estaba habitado por pueblos indígenas, con la imposición del sistema colonial se desconfiguraron demográfica y territorialmente sus formas de vida.

No existen diferencias sustanciales en el Derecho Indiano que regule actividades o instituciones distintas en el tratamiento de las poblaciones indígenas de las Indias. El caso de Venezuela no fue la excepción siendo los indígenas confinados a las encomiendas, los resguardos y al trabajo forzado. El proceso de evangelización se impuso en los pueblos de indios y el tributo era obligatorio en el pago para la Corona.

Existen muchos estudios que dan fe de la imposición de resguardos indígenas en todo el territorio venezolano. Según Arcila Farías, para finales del siglo XVIII se habían constituido en el país cerca de 300[10]. En el caso de Mérida "tenemos por ejemplo que en el año 1594 ya se habían asignado a las comunidades de Timotes y San Juan de Lagunillas lo que serían sus tierras de resguardo"[11]. También se registran en la historia de estas poblaciones autóctonas formas de esclavitud cuyos trabajos trajeron como consecuencia la muerte de muchas comunidades originarias en Venezuela. Según el relato del Padre Román, Superior de las misiones jesuíticas del Orinoco, "cuando descubre el caño Casiquiare y llega al Río Negro, al mismo tiempo descubre una terrible realidad, del

[7] Tiapa, Francisco (2008). *"Resistencia indígena e identidades fronterizas en la colonización del Oriente de Venezuela, siglo XVI-XVII*". En **Revista antropológica**, Nº109, p. 2.
[8] Artigas, Yuleida y Meza, Robinson (2010). *"Miguel Acosta Saignes y el conocimiento de las sociedades indígena de los Andes venezolanos"*. En **Anuario GRHIAL**. Nº4, enero-diciembre, p. 64.
[9] Mansutti, Alexander (2003). *"Breve historia del poblamiento indígena en Venezuela. Siglos XV al XX. Proyecto de formación de legislación indígena y petrolera"*. En **Programa energía, ambiente y población.** CIED: Caracas, p.4.
[10] Ver: Arcila, Farías (1966). **El régimen de la encomienda en Venezuela.** UCV, Caracas.
[11] Academia Nacional de la Historia (A.H.N). **Colección ciudades de Venezuela. R.18/19:219. Resguardo de San Juan de Lagunillas**, Exp. 12, ffv 5 y 6.

Orinoco hacia el Amazonas habían sido llevados, entre 1736 y 1742, 8.000 y 12.000 esclavos indios, de acuerdo al registro llevado por los misioneros portugueses"[12].

Con la institución jurídica del resguardo se planteó el debate de la propiedad de la tierra de estos grupos humanos. En general, España otorgó títulos sobre esas pequeñas porciones de territorio en los que fueron confinados, permitiendo esta estrategia: *primero*, concentrar la población en un espacio reducido que legalizara señalar, a estos hábitats, como baldíos, de lo que derivaba la importante consecuencia de ser propiedad de la metrópolis; *segundo*, evangelizarlos y civilizarlos. El tema de la tenencia de la tierra se resolvió "desde el temprano período hispánico. A través de esta institución se consagró la propiedad comunal otorgada a los pueblos de indios o reducciones, para su aprovechamiento y beneficio colectivo. Por consiguiente, los indígenas no ejercían dominio sobre esas tierras, pues la Corona conservaba la propiedad, y aquellos, el derecho al usufructo"[13].

Al igual que los resguardos, la de la encomienda es otra institución jurídica que fragmenta el territorio. A diferencia de la primera, esta, aunque se instauraba en tierras indígenas pertenecía al encomendero. En Venezuela, en los archivos históricos se registran varias, entre las cuales podemos mencionar la de los indios caquetíos, jirajaras y timotes, otorgada a Alonso de Ávila y Rojas en jurisdicción de la ciudad de Barinas en 1611[14].

El período colonial a través del Derecho Indiano y más aún de la política indígena, marcó las bases para el posterior tratamiento de estos grupos humanos a lo largo de la historia de América Latina. Las realidades son similares, los procesos de adoctrinamiento, el pago de tributos, el sometimiento y endeudamiento económico, la fragmentación territorial, son elementos que unen la realidad del indio en este período.

El primer gran despojo y desplazamiento territorial se dio en el marco de la imposición del sistema económico de la colonia. Evidentemente, no todos los indígenas se adaptarían a estas condiciones de la misma forma, ya que, por ejemplo, algunos pueblos se mantuvieron como no contactados debido a la lejanía y densidad selvática que no permitió que el español llegara a esos lugares o habiendo llegado que no repoblara el mismo[15]. De igual manera, otros terminaron siendo tan adoctrinados que ellos mismos fungían de intérpretes al servicio de la Corona perdiendo poco a poco sus culturas. Sin embargo, la

[12] Mansutti, Alexander (2003). Óp., Cit.
[13] Samudio, Edda (2003). "*Propiedad comunal indígena y posesión comunera campesina en Mérida, Venezuela, siglo XIX."* En **Revista Saber ULA**, Nº3, p.4. Encontrado en: www.saberula.ve
[14] Ver **Archivo General de Indias** (AGI), Santa Fe, 165, Nº6, Mérida, diciembre, 1611.
[15] La frontera del Tawantisuyu y después la de la Colonia solo penetró parcialmente en los vastos llanos orientales, de modo que muchos grupos étnicos permanecieron allí con sus formas tradicionales de vida como si Colon y Pizarro no hubieran llegado a estas latitudes. Una de las excepciones más notables fueron las misiones-reducciones jesuíticas que, en nuestra región, cubrían los territorios amazónicos de Maynas (entonces dependientes de Quito, hoy de Perú), Moxos y Chiquitos (hoy Bolivia). Albó, Xavier (2002). **Pueblos indios en la Política. Etnicidad y política en Bolivia, Perú y Ecuador.** Editorial Plural: La Paz, p.108.

tendencia fue crear sus propias relaciones con el conquistador, manteniendo en lo posible (a veces de forma oculta) sus tradiciones y costumbres[16].

Lo mismo ocurrió con la tenencia de la tierra. No todos los indígenas fueron confinados a los resguardos, pues la entrega de los títulos de propiedad sobre estos espacios no fue una política generalizada. En los tiempos de la República la Ley de Resguardo en Venezuela (1904) señala que "pasan a formar parte del dominio y la propiedad de la nación los terrenos de las comunidades de indígenas, ya extinguidas y aquellos cuya posesión o propiedad no pueda justificarse con títulos auténticos o supletorios"[17]. De igual forma, muchos perdieron sus tierras por endeudamiento con el encomendero y el pago de tributos. La delimitación de las ciudades junto al cambio en la organización político administrativo redimensionó la posesión efectiva de los territorios de estos grupos humanos que luego han padecido las sucesivas fragmentaciones territoriales como consecuencia de las políticas impuestas desde la colonia hasta ahora.

La cuestión indígena desde los tiempos de la colonización, a pesar que las leyes se estructuraron para todos los indios por igual, no fue lineal ni unívoca siendo las realidades distintas. Lo que asemeja nuestros tiempos actuales, incluso los que acompañan los vientos de la multiculturalidad y la plurinacionalidad, es la continuidad de esas diferencias tan marcadas, el diseño de políticas erróneas, de procesos de asimilación y de genocidios culturales (Lemkim 1933) que fueron heredados en la colonia.

En el análisis de la estructura colonial, no podemos olvidar que los procesos definieron las reglas y las relaciones dentro del sistema colonial, dentro del cual el indígena trató de adaptarse. No obstante, las luchas de estos grupos (entre los pueblos originarios y los españoles), la emergencia de inconsistencias por parte de la clase criolla y la crisis política europea son entre otros, algunos de los muchos factores que nos hacen entrar en una nueva fase que hemos definido como el período de la República, en el que se vislumbraban mejores condiciones para el indio que dejaba de estar sometido al yugo español.

[16] Por ejemplo, esto ocurrió también en España con los conversos y en México los mayas también lo hicieron.

[17] Ley de Resguardos de Indígenas. Gaceta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela Nº .9227, del 10 de agosto de 1904. Artículo 3.

El impacto del sistema de independencia en los pueblos indígenas de Venezuela (1830-1961)

La actual República Bolivariana de Venezuela estuvo marcada desde sus inicios como Estado independiente de una multiplicidad de textos constitucionales, de los cuales podemos señalar que los que tienen cambios más significativos en el siglo XIX son las de 1830 y 1864. En el siglo XX serían los de 1936, 1947 y 1961 comenzando con esta última el sistema de la Reforma Agraria.

El proyecto político que se estaba creando en la nueva república fue consensuado entre las elites del momento. El Estado se fundamenta en la unificación de la "cultura venezolana", estableciéndose la división de poderes (legislativo, ejecutivo y judicial) (art.8), se acuerda la organización político-territorial en provincias, cantones y parroquias (art.5) y se regula que para ser ciudadanos la condición es saber leer y escribir, tener una propiedad raíz, una renta anual de 50 pesos, o tener una profesión u oficio que produzca 100 pesos anuales, sin dependencia de otro en clase de sirviente doméstico (art.14). Por lo que sería "más exacto hablar de la *«reunión de todos los venezolanos bajo un mismo pacto»* no como la expresión de una nación –tal como lo definía la Constitución de 1830–, sino de un estadio pre-nacional que comenzaba a ser homogeneizado en términos culturales y políticos, hasta el punto de que sus habitantes apenas si empezaban a verse como una nación"[18].

Durante los siglos XIX y XX la cuestión indígena careció de tratamiento preferencial alguno ya que el proyecto de país definía la igualdad jurídica y la integración de todos en una sola nación. No obstante, se debatió en torno a dos temas fundamentales para la economía venezolana: el primero, sobre el qué hacer con los territorios indígenas y, el segundo, el tributo indio que se redefinió como un pago de impuesto territorial[19]. En 1822 se aprueba la Ley sobre reducción y civilización al indígena en la que se buscaba integrarlo a la nuestra estructura estatal. El tema de sus tierras y hábitats fue tratado a partir de la división de la propiedad colectiva, se desintegraron los resguardos en familia y cada una pasó a ser contribuyente[20].

[18] Dávila, Luis (2005). *"Independencia e insuficiencia en la construcción de la nación venezolana"*. En Colom, Francisco (2005) (ed.). **Relatos de nación. La construcción de las identidades nacionales en el mundo hispánico.** Tomo I. Iberoamericana, Madrid, p. 307.

[19] "A cada familia de indígenas hasta ahora tributarios, se asignará de los resguardos la parte que le corresponda, según la extensión de estos y número de individuos, de que se componga la familia." 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.** Procuraduría General de la República: Caracas, p.11.

[20] Esto se regula en la Ley del 07 de abril de 1838. "Esta ley promulgada 16 años después, establece que deben ser respetados los descendientes indígenas como dueños de las tierras y señalaba a los indígenas como propietarios absolutos de sus resguardos y los autorizaba para proceder como tales a su división y adjudicación con arreglo a las leyes comunes." Bustillos, Linda y Aguilar, Vladimir (2010). *"Estudio comparado entre las cartas agrarias y los títulos de propiedad colectiva entregados a los pueblos y comunidades indígenas en Venezuela"*. En **Revista Venezolana de Ciencias Políticas,** Nº36, julio-diciembre 2009, p. 130.

De acuerdo a lo antes expuesto, lo que sí estuvo claro en el proyecto nacional que emergía era la expropiación de los territorios indígenas. Al dar cuenta de ello todas las leyes que se dieron durante el siglo XIX y principios del XX[21], el segundo proceso de fragmentación de estas tierras y hábitats fue en la época republicana. La emergencia de latifundios, haciendas y la explotación petrolera en las primeras décadas del siglo XX, constituyeron la causa para la división y reducción de los espacios ancestrales de estos pueblos. Por ejemplo, "compañías como la Shell y la Creole financiaron durante décadas partidas militares que se internaban en la selva con el fin de aniquilar físicamente a los combativos indígenas Bari (conocidos como Motilones) (…) Posteriormente, a partir de los años 40, la expansión de la actividad ganadera profundizó el despojo de los territorios indígenas, hasta el punto que para 1980 a penas sobrevivían algunas decenas de familia Bari, arrinconados en el piedemonte de la Sierra de Perijá"[22]. De esta forma, redujeron no solo sus lugares de ocupación sino además la cultura que se nutre de la identidad de estos entornos.

Fue en la cuarta década del siglo XX, con la Constitución de 1947, cuando se reconoce la presencia indígena dentro del aparato estatal señalándose que "corresponde al Estado procurar la incorporación del indio a la vida nacional" (art. 71). Comparando este texto con otros, su política de asimilación es directa sin olvidar además que es la última de estas tres en incorporar a estas poblaciones como parte del modelo nacional integrándolo a la dinámica de la cultura occidental.

La asimilación continuó siendo una política de Estado que se reafirma en la década de los sesenta con la Ley de Reforma Agraria, la cual homologa al indígena a la noción de campesino y donde sus territorios experimentan una tercera fragmentación.

La realidad venezolana en la época de la República no difiere de otras de la región en cuanto a la estructura de poder y de las relaciones que se desarrollaron. No obstante, el movimiento indígena y la presión que ejerció para formular algunas reivindicaciones dentro del aparataje estatal fue diferente entre los tres países de estudio, y esto dependió de la densidad de población indígena en cada uno y de la necesidad de los gobiernos de negociar con ellos para lograr alianzas en determinadas materias dentro del modelo estatal. Sin embargo, Venezuela es la última que reconoce la presencia indígena sin ningún otro

[21] "Ley del 01 de mayo de 1841: sobre reducción y civilización de indígenas (…) Ley del 02 de julio de 1882, reducción, civilización y resguardos de indígenas. Deroga todas las anteriores, eliminando los "privilegios" que tenían los indígenas. 16 de junio de 1884 (…) reglamento de la Ley de resguardos indígenas (21 de junio de 1884), restablece los anteriores derechos indígenas establecidos desde la colonia, pero establecían dos años para que los indígenas repartieran las tierras de los resguardos, de no ser así estas tierras pasarían al Estado como tierras baldías (…)"Rodríguez, Pedro (2007). *"Los resguardos indígenas de Moran (El Tocuyo)"*. En Yépez, García; Pérez, Maximiliano y Rodríguez, Pedro (2007). **Café y resguardos indígenas en Morán.** Fundación Francisco Tamayo, Barquisimeto, p. 327.

[22] López, Roberto y Hernández, Carmen (2004). *"Realidad actual de los pueblos indígenas de Venezuela: Los Barí y los Yuckpa y el conflicto con las empresas petroleras y carboníferas"*. En **Revista de Artes y Humanidades.** En: http://www.unica.edu.ve/revistaunica, p.2.

derecho[23], estableciendo la aprobación de una legislación especial para incorporarlos al sistema, por lo que el indio era nación y no ciudadano, constituyendo un problema que se solventaría integrándolos a los procesos de modernización.

[23] En el caso de Bolivia y Ecuador el Estado garantiza la existencia de estos pueblos. Además, la constitución boliviana fomenta la educación del campesino mediante núcleos escolares indígenas y la ecuatoriana regula la enseñanza tanto en español como en quechua.

CAPÍTULO II

SEGUNDO DEBATE: Cambios constitucionales y la ficción de una sociedad incluyente

Introducción

En este capítulo haremos una revisión de los principales cambios constitucionales ocurridos en el país a partir del fin de la dictadura en el año 1958, y de la culminación de la democracia bipartidista en 1999.

Cada una de estas transformaciones tuvo como corolario el cambio de las constituciones nacionales en Venezuela. La primera constitución de 1961 homologaría, a los pueblos indígenas, a la condición de campesinos, mientras que la del año 2000 los reconocería en su condición de pueblos, ubicándolos al ritmo de los cambios políticos que se van a erigir en el país desde ese momento.

Al día de hoy, luego de veintiún años de nuevo contrato social, en materia de derechos territoriales indígenas es muy poco lo que se ha avanzado. Se abre así un necesario debate entre derechos reconocidos y derechos ejercidos y materializados.

Veremos también como Venezuela ha transitado de un sistema agrarista de derechos indígenas, a un sistema de derechos en el que la interculturalidad aún sigue siendo la apuesta fundamental.

El impacto del sistema de la Reforma Agraria en los pueblos indígenas de Venezuela (1961-1990)

El proceso de Reforma Agraria vino acompañado por la iniciativa regional del programa «Alianza para el Progreso», que se institucionaliza cuando acaba la dictadura y llega al poder un partido de bases populares como Acción Democrática. Bajo este gobierno se aprueba la Ley de Reforma Agraria de 1960, que se ejecuta a través del Instituto Agrario Nacional (IAN) siendo la institución responsable de adjudicar y titular las tierras de carácter rural.

Este proceso buscaba acabar con el latifundio, como lo señala la Constitución de 1961 en su artículo 105, dividiendo las tierras para una mejor producción e incrementando el trabajo del campo a través de incentivos como créditos (llamados bonos agrícolas), asistencia técnica y titulaciones gratuitas. En esta reforma el Estado asumía toda la carga económica que implicaba reimpulsar esta actividad. Durante este período los territorios indígenas fueron regulados de acuerdo con lo estipulado en esta Ley y su objetivo fue la campesinización del indio, al que se quería progresivamente incorporar a la vida nacional (art.77. Constitución de 1961).

Los territorios indígenas se caracterizaban ancestralmente por tener grandes porciones territoriales donde hacen vida uno o varios pueblos y su dinámica responde no a una lógica productiva, sino cultural. Esto último, aunado a funcionarios de gobierno que desconocen sus realidades y que los equiparaban a campesinos, permitió catalogar sus tierras como baldías y adjudicarlas a aquel que tuviera los medios para trabajarlas. De acuerdo con esta visión, la tenencia de las parcelas que se les entregaban se regulaba como propiedad privada.

Para finales de la década de los noventa, "el 73% de las comunidades indígenas del país no poseen ningún título ni documento legal sobre los territorios que habitan. Del 24% de las comunidades que han recibido algún documento del Instituto Agrario Nacional (IAN), el 62% posee títulos de uso, goce y usufructo, 12, 31% tiene documentos colectivos provisionales y apenas el 4,2% posee títulos colectivos de carácter definitivo"[24].

Estos datos nos permiten afirmar que la titulación fue lenta, lo que hizo que las tierras de estos grupos humanos carecieran de seguridad jurídica y pudiesen usurparse con cualquier actividad económica del Estado. Aquellos que resultaron beneficiados de ese proceso se les entregó las llamadas cartas agrarias, que no ceden la propiedad sino el disfrute del espacio, pudiendo en cualquier caso ser reintegrada al aparato estatal si se clasifica como improductiva.

[24] PROVEA (1996). **Informe Anual Derecho de los Pueblos Indios**. Octubre 1995-septiembre 1996, p. 212.

En Venezuela, los pueblos indígenas fueron tratados como población rural empobrecida por políticas asistencialistas con el propósito de paliar la pobreza. No obstante, habría un despertar de las organizaciones indígenas para la década de finales de los ochenta respaldados por la emergencia de estos movimientos a nivel regional. Las insatisfacciones que habría traído el (no) reconocimiento de la propiedad de la tierra le daría solidez a estos grupos que comenzaron a reivindicar las demandas como actores sociales y políticos diferenciados del campesino[25]. Su mayor logro fue la inserción en la Constitución del capítulo VIII sobre derechos diferenciados para ellos, entre los que se encuentra el territorial.

Sobre la base de lo antes expuesto, la Constitución de 1999 desligó el procedimiento agrario que se había implementado hasta esa fecha para regular la tenencia de la tierra indígena, e institucionalizó la demarcación como la política responsable para adjudicar la propiedad territorial de estos pueblos[26]. Ya la cuestión de los hábitats de estos grupos humanos no se legaliza a través del antiguo Instituto Nacional de Tierras (INTI) ni se instrumentaliza por medio de las cartas agrarias. Ahora la competencia de sus titulaciones está a cargo del Ministerio del Poder Popular para el Ambiente (posteriormente el Instituto Nacional de Tierras y luego el Ministerio Para el Poder Popular de los Pueblos Indígenas), y la propiedad que se reconoce es colectiva.

La fragmentación territorial indígena en Venezuela es consecuencia de la política económica que se desarrolla desde la década de los años veinte con el auge petrolero[27], que financió otras actividades como la ganadera. Esta última muchas veces en los espacios de estas comunidades que, por no tener garantía jurídica sobre sus tierras, fueron relegados a las montañas dejando las zonas cultivables y de pastoreo a los que tenían los medios para trabajarlas, fenómeno más evidente sobre todo en la zona occidental (Sierra de Perijá), en los llanos y en la Amazonía venezolana, provocando el repliegue de pueblos como los Kuivas, los Bari o los Yabarana entre otros.

Además de la actividad hidrocarburífera, ganadera y agrícola, para la década de los años sesenta se da el gran despliegue de explotación minera creándose la Corporación Venezolana de Guayana (CVG) y comienzan las grandes concesiones para la explotación de bauxita, hierro y la construcción de represas como consecuencia del gran potencial hidroeléctrico.

[25] Para esta época en Venezuela surgen organizaciones como el Consejo Nacional Indio de Venezuela (CONIVE), la Organización Regional de Pueblos Indígenas de Amazonas (ORPIA), la Organización de Pueblos Indígenas del Zulia (ORPIZ) y la Federación Indígena del Estado Bolívar (FIEB), entre otras. A nivel regional, para la misma época se crea la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA).

[26] La inadecuada aplicación de esta política trajo el cuarto proceso de fragmentación de los territorios indígenas en Venezuela.

[27] "La explotación petrolera penetró en los territorios de los Bari y de los Yuckpa de la Sierra de Perijá (…), causando conflictos y represalias gubernamentales y una severa pérdida de territorios indígenas". Lizarralde, Roberto y Beckerman, Stephen (1982). *"Historia contemporánea de los Bari"*. **En Revista Antropológica**, Nº 58, p.3.

Debemos señalar que de los cincuenta y un pueblos indígenas existentes en Venezuela la mitad se encuentran localizados en la zona de la Amazonía, siendo precisamente en esta región donde existe la mayor riqueza de minerales. Por tanto, sus hábitats y tierras se han visto afectados negativamente por estas políticas de Estado.

Desde otra perspectiva, para la década de los ochenta (80) se definieron las Áreas Bajo Régimen de Administración Especial, reguladas por la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (1983), en las que se estipulan diez figuras de protección (art. 15) cuyo reglamento de uso limita fuertemente la dinámica territorial indígena.

La Reforma Agraria en los tres Estados objeto de estudio tuvo por finalidad continuar fragmentando los espacios de las poblaciones indígenas, ya que en ningún caso se intentó restablecer las tierras y hábitats que estos grupos humanos habían perdido desde la época de la colonia. La tendencia fue balcanizar la ocupación ancestral de estos sujetos mediante la entrega de títulos por familia y no por pueblo o comunidad; y cuando se replanteó el tema de la tenencia colectiva, en esta normativa solo se les reconocería personalidad jurídica siempre y cuando los indígenas se constituyeran en empresas campesinas, desestimando cualquier forma de organización tradicional.

Ya en la década de los noventa pretender que la Reforma Agraria visibilizara al indio y cambiara su percepción sobre la tenencia de la tierra, estaba muy lejos pues frente a la crisis de los ochenta, el Estado intensifica su política minera y agrícola a objeto de generar dinero a través del negocio de las tierras.

La presión de las organizaciones indígenas logra consensuar los derechos mínimos a reconocer en un aparato estatal que se defina como multicultural (territorio, salud tradicional, educación intercultural bilingüe, prácticas económicas, propiedad intelectual, entre otros), quedando totalmente separada la cuestión agraria de la indígena, la propiedad privada de la colectiva, las cartas agrarias de los títulos de propiedad, la adjudicación por la demarcación.

El impacto del sistema multicultural en los pueblos indígenas de Venezuela (1990-2016)

Hemos intentado determinar el trato dispensado a los indígenas por parte del aparato estatal, a través de la tipología de sistema como metodología, precisando si ha evolucionado o no su marco de protección expresado en sus derechos diferenciados, con el objeto de determinar cómo se logró permear constitucionalmente la estructura de un Estado que es colonial, racial y anquilosado a un determinado grupo de poder, a uno que responda de acuerdo a sus textos políticos a la multiculturalidad o a la plurinacionalidad.

Venezuela ha pasado por reformas constitucionales que lo define como Estado liberal (siglo XIX) y Estado social de derecho (siglo XX). No obstante, con el reconocimiento de normativas de carácter colectivo y diferenciado culturalmente en las que se establecen regímenes de protección especial, podemos identificar dos modelos de aparato estatal que se contraponen en una doble tendencia "desde arriba" y "desde abajo". Así tendríamos el desarrollista *versus* el multicultural y el extractivista *versus* el plurinacional.

De acuerdo con las categorías anteriores, países como Bolivia y Ecuador son resultado "de haber tenido vigorosos movimientos étnicos y otros sociales que promovían la necesidad de cambios radicales"[28], trascienden del desarrollista *versus* el multicultural al extractivista *versus* el plurinacional.

En el caso de Venezuela, su transformación socioeconómica es diferente pues el multiculturalismo surge con un Estado extractivista que se amplía e intensifica en la región para el siglo XXI sin trascender a la plurinacionalidad. Las causas pueden ser varias: 1.- la desmovilización de los movimientos indígenas; 2.- la cooptación ideológica de líderes y organizaciones de base; 3.- la integración partidista como forma de lealtad a un proyecto revolucionario; 4.- el extractivismo como forma de sustentación ideológica, política y económica del proceso bolivariano.

En el marco del multiculturalismo se reconocen derechos diferenciados que en la Constitución de 1999 se identifican en el capítulo VIII, pero cuya aplicación en el ámbito de los derechos territoriales está limitada fundamentalmente por el interés nacional sostenido en los procesos extractivistas, planteando una realidad casi irreconciliable para el ejercicio de estos, y mucho menos para crear condiciones que permitan trascender a un modelo plurinacional en el que el significado de las nacionalidades o pueblos indígenas pueda resultar significativo en el reacomodo de poderes y de intereses dentro del aparato estatal.

[28] Ibarra, Hernán (2010). **Visión histórica política de la Constitución del 2008.** Centro Andino de Acción Popular. Quito, p. 37.

Por ello, el análisis sobre Venezuela es hasta este sistema (multicultural), ya que desde la consagración del novísimo texto constitucional no se han dado transformaciones sociales de fondo que nos permitan vislumbrar un cambio en esta materia.

Aclarado lo anterior, podemos señalar que la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV, 1999) reconoce todo un articulado de derechos para estos pueblos. Estas normativas reconocidas las podemos agrupar en cuatro categorías: una primera es la de *autonomías indígenas* que en este caso no se reconoce ninguna forma autonómica expresa como en Bolivia o Ecuador con las TCOs o las CTIs. No obstante, consagra la base para generar estos procesos que son los derechos territoriales (artículo 119) promulgando la necesidad de demarcar y titular colectivamente sus tierras y hábitats.

Una segunda agrupación es la de la *jurisdicción indígena* que se encuentra consagrada en el artículo 260 de la Constitución, estableciendo que estos pueblos podrán conocer de los delitos que se cometan en sus hábitats y que involucren a miembros de estos grupos humanos, siempre que no sean contrarios a la ley y al orden público. Tanto el texto constitucional ecuatoriano como el venezolano no limitan el alcance material dejando un vacío importante pues habrá hechos que para el Estado vulneran principios constitucionales, pero para estos colectivos no. En todo caso, será la puesta en práctica de estos tribunales especiales la que irá aclarando las dudas de un sistema de justicia que hasta ahora ha sido exclusivamente positivista.

Una tercera categoría es el *autogobierno y la identidad cultural.* En este tema se reconoce la existencia y la organización político-social de las comunidades indígenas (artículo 119); el derecho a mantener y promover sus propias prácticas económicas (artículo 123), a la identidad cultural (artículo 121); la salud tradicional (artículo 122); a la participación política (artículo 125) y a la educación intercultural bilingüe (artículo 121). La base para el ejercicio del autogobierno es la materialización del artículo 119.

La cuarta categoría se refiere a la *consulta previa, libre e informada* (artículo 120) cuando por parte del Estado se realice el aprovechamiento de recursos naturales que se encuentren en sus territorios. Aunque en la CRBV no se caracterice al Estado como plurinacional, podemos, sin embargo, concluir que todo el proceso que supone y lleva implícito la demarcación de territorios indígenas reconocido en el artículo 119 permite sentar las bases para una posible organización política, jurídica, económica, social y cultural con estas características.

Posiblemente, esto constituya uno de los principales retos de la demarcación en Venezuela en un futuro cercano y quizás también por ello (y hasta ahora) ha sido tan difícil de materializar en un país cuya economía esté tan arraigada y dependa tanto del extractivismo.

Así mismo, se han desarrollado estos principios constitucionales en materia indígena en leyes orgánicas, ordinarias o especiales. Entre ellas tenemos La Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas (LOPCI, 2005) que regula todo el procedimiento de la demarcación territorial, así como la Ley de Demarcación y Garantía del Hábitat y Tierras de los Pueblos y Comunidades Indígenas del año 2001. Uno de los aspectos más importantes de esta ley es la consagración en su artículo 12 de que los pueblos originarios que tengan procesos de autodemarcación[29] iniciados deberán ser validados por el Estado.

El multiculturalismo en Venezuela ha coincidido con el proceso de Revolución Bolivariana que comienza en 1999 con la llegada del presidente Hugo Chávez (1999-2013). Luego de su muerte continua su proyecto por elección popular de Nicolás Maduro. Durante el período de Chávez y Maduro, se dio la nueva Constitución que reconoce derechos colectivos y define a la sociedad como multiétnica (art.1), desarrollando a su vez tres Planes de la Patria con la misma continuidad en sus objetivos. En el *primero*, que se denomina de "Desarrollo Económico y Social" (2001-2007), se privilegia la actividad petrolera y se busca la diversificación de un país monoproductivo fortaleciendo la rama agrícola y forestal, industrial, turística, de energía y minería.

En cuanto a los pueblos indígenas se señala que, "se elaborarán planes específicos acorde a sus características etnoculturales; así mismo, se definirán las áreas ocupadas por estas comunidades, articulando los planes de desarrollo del gobierno nacional (…)"[30], indicando, además, que las poblaciones originarias que se encuentren en zonas fronterizas deberán ser integradas al desarrollo nacional.

En este primer programa se quiere integrar "respetando" sus características etnoculturales a las poblaciones indígenas al desarrollo nacional. El *segundo*, denominado el Primer Plan Socialista de la Patria "Simón Bolívar" (2007-2013), está cargado de principios morales como la suprema felicidad, el ser social colectivo, el nuevo hombre, que determinarían la base ideológica de este "nuevo" sistema que tiene como objetivo superar la estructura capitalista.

No hay mención específica a los pueblos indígenas a pesar de que en este período ya se han aprobado muchas normativas en la materia. Se redimensionan algunos aspectos del Estado como la ordenación del territorio estableciendo una nueva geopolítica del poder en la que se excluye a los hábitats y tierras indígenas. Además, se intensifica el desarrollo extractivista que busca el posicionamiento del país como potencia energética a nivel

[29] "Se entiende por demarcación al proceso de deslinde y titulación de los hábitats y tierras indígenas llevados a cabo por el Estado con la participación de los pueblos indígenas, de conformidad a lo estipulado en el artículo 119 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), junto a instrumentos internacionales ratificados por la República como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas. Su fundamento normativo, además de los instrumentos jurídicos antes mencionados, lo encontramos en la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas (LOPCI) y en la Ley para la Demarcación y Garantía del Hábitat y Tierras de los Pueblos y Comunidades Indígenas. La autodemarcación se refiere al proceso de deslinde llevado a cabo por los propios sujetos de derecho (pueblos indígenas) y que debe ser validado por el Estado. Cabe resaltar que esta última estrategia la establecen los pueblos, comunidades y organizaciones indígenas de base, en virtud de la mora que tiene el Estado con la demarcación, y ante la urgencia y necesidad de estos sujetos de derecho de tener la propiedad de sus hábitats y tierras frente a las amenazas y fragmentación de sus territorios ancestrales y tradicionales". Bustillos, Linda y Aguilar, Vladimir (2009). Óp., Cit. p.129.

[30] República Bolivariana de Venezuela (2001-2007). **Lineamientos estratégicos para el "Desarrollo Económico y Social". Equilibrio social.**

regional e internacional[31]. Los nuevos inversionistas extranjeros son aquellos afines al discurso anti-imperialista (China, Irán, Siria, Bielorrusia y Rusia entre otros), es decir, solo se cambia la estrategia económica de las concesiones y dependencia del capital extranjero, ahora con nuevos socios que pugnan por apropiarse de los recursos nacionales.

El socialismo del siglo XXI trae consigo la premisa de un Estado social de derecho, justicia y equidad en el que se creen las condiciones para que los ciudadanos vivan en igualdad. De acuerdo a esto, pareciera que la historia de los pueblos indígenas en Venezuela retrocediera al siglo XIX cuando Bolívar promulgaba la igualdad jurídica para todos sin diferenciación. Una vez más nos encontramos frente al fantasma de la integración cultural y de la homogeneización basado en un solo modelo del nuevo hombre.

El *tercero* se refiere al Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación (2013-2019), bajo la presidencia de Nicolás Maduro. En él se mantiene la continuidad institucional y los objetivos que se persiguen en la revolución bolivariana. Existen varias contradicciones hacia dentro del proyecto.

Por ejemplo, en su primer objetivo se busca preservar la vida del planeta por medio de un modelo productivo ecosocialista y por el otro, en el lineamiento 3, se mantiene la política de consolidar a Venezuela como una potencia energética intensificando y profundizando el extractivismo como actividad que sustenta la revolución bolivariana. En cuanto al tema indígena, afectado negativamente por estos proyectos extractivos en sus territorios, se les reconoce paradójicamente "acelerar la demarcación de los territorios indígenas, a través de la entrega de títulos de propiedad de tierras a sus comunidades" (2.2.5.1), ampliando la presencia de las misiones socialistas en sus comunidades, colocando una coletilla que indica que se debe respetar su organización y ejercicio de la autoridad central.

Este Plan de la Patria que apenas comienza a implementarse sigue la visión agraria y la privatización de la propiedad que se ha dado como política desde los tiempos de la colonia. Se les reconoce en este proyecto delimitar las tierras y no los territorios, por comunidades y no por pueblos, con lo que se mantiene una continuidad con los procesos de fragmentación ahora fortalecido con la actividad extractivista. De esta manera, se continúa el asistencialismo por parte del aparato estatal esta vez por medio de las misiones, siendo procesos de gestión social en favor de toda la población empobrecida y excluida[32].

[31] República Bolivariana de Venezuela. **Primer Plan Socialista de la Patria "Simón Bolívar" (2007-2013).** Objetivo VI-2.1. Convertir a Venezuela en una potencia energética.

[32] Esta última afirmación se constata en la carta abierta del ex ministro de planificación Jorge Giordani al presidente Maduro cuando señala que se confronta a una tecnocracia "que manejaba el campo de los hidrocarburos como un Estado dentro del propio Estado, siendo ella la que ha acaparado una cuantía de recursos provenientes de la renta petrolera calculada entre un 15 y un 17%, que en buena parte nadie produce y todos la quieren captar. Este pilar de la estructura económica nacional sigue siendo y lo será por un tiempo el factor que dirime el uso de la renta y su distribución que ha alcanzado un monto dedicado a la inversión social, calculado en unos 650 mil millones de dólares, para el período 1999-2013". Carta abierta (18/06/2014). Encontrado en: www.aporrea.org.

El panorama político del movimiento indígena que fue muy activo en la década de los años noventa, que lograría reivindicaciones importantes plasmadas en la actual Constitución, no es muy favorable en la actualidad. En los tiempos de la multiculturalidad estos se encuentran divididos y cooptados ideológicamente en medio de la polarización que vive el país. No obstante, el acecho del extractivismo en territorios indígenas determinados por concesiones y proyectos a inversionistas extranjeros en la franja del Orinoco, en Amazonas o en el Zulia, ha reanimado a estas organizaciones de base quienes han hecho contundentes denuncias en las instituciones del aparato estatal y han dinamizado nuevamente su discurso.

En este sentido, frente al Decreto Nº841 del 20 de marzo del 2014, mediante el cual se crea la Comisión Presidencial para la Promoción Integral de la Actividad Minera Lícita, en la Región Guayana, los dirigentes de la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de Amazonas (COIAM) se han pronunciado mediante un comunicado público indicando su preocupación que "este nuevo instrumentos legal haya sido aprobado sin la CONSULTA PREVIA E INFORMADA a los pueblos indígenas afectados (…) y sin que el Estado venezolano haya realizado la DEMARCACIÓN efectiva de los hábitats y tierras indígenas (…), la cual se encuentra pendiente de ejecución en más de un 90% en los Estados Amazonas y Bolívar, a casi 15 años aprobados el texto constitucional[33] (Subrayado nuestro)".

En cuanto a los derechos territoriales "en la actualidad el proceso de (auto) demarcación se encuentra paralizado, y esto se reafirma con los datos que nos aporta el Ministerio del Poder Popular para el Ambiente[34]. Por ejemplo, hasta el 2007 se habían titulado 32 comunidades indígenas que representaban el 1,4 % de una población de 2.295 comunidades; para la fecha del 2007 restaban 2.263 comunidades por demarcar y titular. Entre el año 2007-2009 se da un aumento no representativo del 1% al titular 41 comunidades indígenas que da un total para la fecha, de 73 comunidades indígenas que representan el 3, 22%, restando 2.222 comunidades por demarcar o titular.

Desde el 2005 hasta el 2007 solo se habían titulado comunidades Kariña, Pume, Jivi y Warao, ya en el 2009, algunas comunidades Yuckpa de la Sierra de Perijá recibieron títulos de propiedad colectiva (33 comunidades). Y desde el 2009 hasta el 2013, se titulan 7 comunidades más, quedando 2215 pendientes. Además de esto desde el 2005 han sido beneficiadas comunidades de diez pueblos indígenas[35] de los 44 que se localizan en el territorio venezolano"[36].

[33] Segundo Comunicado de la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Amazonía (COIAM) sobre la nueva política minera del Estado venezolano. (02 de junio 2014). Encontrado en: venezuelaoriginaria.blogspot.com

[34] Ministerio del Poder Popular Para el Ambiente (2009). **Estatus de demarcación del hábitat y tierra indígena,** p.4. Encontrado en: www.minamb.gob.ve

[35] Kariña, Pume, Jivi, Cuiva, Warao, Yuckpa, Yaruro, Bari, Mapoyo, Pemón. Ministerio del Poder Popular para el Ambiente (2014). **Proceso de demarcación en Venezuela.** En Presentación impartida en la Dirección Regional del Ministerio del Ambiente del Estado Mérida, febrero 2014.

La intensificación de la política extractivista, la partidización del movimiento indígena y el 3,22% de comunidades demarcadas y tituladas, dan cuenta de la incapacidad del Estado en ejecutar políticas públicas culturalmente diferenciadas. Por tanto, realizando el paralelismo de lo que Charles Heli señalaba como multiculturalismo neoliberal, podemos definir para el caso de Venezuela con las contradicciones propias de unir estos tres términos, un "multiculturalismo extractivo-socialista", que consiste en aquel cuyo aparato estatal reivindica derechos indígenas como consecuencia de las demandas realizadas por los indígenas en un momento determinado resultado de su acción movilizadora, pero que busca integrarlo por la vía del "bien colectivo" y los "principios de igualdad" al desarrollo del país fundamentado en la actividad extractiva. Esta última lograría el objetivo deseado que es la fragmentación definitiva de los territorios colectivos y la eliminación de su cultura.

Este "multiculturalismo extractivo-socialista" establece, por la misma contradicción de su esencia, una bifurcación en las agendas del Estado más inclinado hacia la extracción que a la diversidad cultural.

A partir de lo anterior, vale la pena plantearse las siguientes interrogantes: ¿Cómo cambiar el modelo de desarrollo? ¿Cómo no retroceder al principio de igualdad del siglo XIX? ¿Cómo garantizarles a las poblaciones indígenas los derechos reconocidos hasta ahora? Todo dependerá del despertar y la acción movilizadora de los sujetos de derecho, y para ello es necesario deslastrarse de la partidización y polarización que padece el país, marcando sus propias agendas separadas de aquellos que los buscan cooptar con ideologías que no son propias de la cosmovisión de estas poblaciones. Si estos actores logran que la balanza, entre estos dos conceptos, gire a la reivindicación de la multietnicidad habrían ganado la lucha en la (auto) demarcación y titulación de sus territorios.

CAPÍTULO III

TERCER DEBATE: Estado plurinacional para derechos indígenas pendientes

Introducción

En este capítulo intentaremos poner en contexto la tensión existente entre el surgimiento de un nuevo Estado y los derechos indígenas pendientes. En efecto, para derechos emergentes se requiere de nuevas instituciones y de un Estado con características renovadas.

Para ello, lo ideal sería el de la materialización de los derechos indígenas desde una perspectiva intercultural en Estados plurinacionales. Veremos las principales dificultades y retos a semejante desafío.

Finalmente, daremos ejemplos de miradas comparadas de las constituciones de Venezuela, Ecuador y Bolivia, en la perspectiva de armonizar derechos indígenas con instituciones acompasadas con los tiempos políticos.

Hacia un nuevo modelo de Estado o lo plurinacional en el ojo del huracán

Siguiendo a Sørensen, estos cambios que se proponen dentro de la estructura mononacional del aparato estatal, se contextualizan desde el estudio crítico cuyos análisis son más inclinados a hablar acerca del proceso de la transformación del Estado, pues "los puntos de vista teóricos no son neutrales, sino que cargan los dados a favor de creencias diferentes. Generalmente, los realistas piensan que los Estados siguen siendo fuertes; los liberales, en cambio, suelen pensar que cada vez son más débiles (…)[37]", mientras que, desde nuestra postura y por las condiciones de Latinoamérica, el proceso de debilitamiento del aparato estatal postnacional responde a una transición que redefine su estructura a una de carácter Plurinacional.

Definimos la estructura como la parte "(…) esencial que guarda relación con la forma en que las unidades están situadas en el mismo y ejerce una influencia innegable en las pautas de interacción (…)"[38], por lo que una reconfiguración de sus elementos determinará una nueva distribución del poder capaz de consolidar las bases de un Estado plurinacional.

K. Waltz señala que para configurar la estructura del sistema internacional esta debe responder a tres elementos: "1) el principio con arreglo al cual se produce dicha organización; 2) la diferenciación de las unidades y la especificación de sus funciones; y 3) la distribución de recursos o capacidades entre ellas (…)"[39]. Estos aspectos adaptados a los procesos de transformación de la estructura plurinacional nos llevan a analizar las condiciones político-sociales, jurídicas y económicas que permitirán un cambio en el aparataje mono nacional, accediendo a la emergencia de uno nuevo de carácter plurinacional.

La consolidación del modelo plurinacional debe responder a transformaciones que estén reguladas por normas y reglas de conducta. De esta forma deben introducirse cambios en la: "1] estructura formal del sistema jurídico[40], en el que se garanticen las libertades fundamentales con instituciones capaces de ejercer las autonomías territoriales de estos pueblos mediante el reconocimiento y concreción del pluralismo jurídico; 2] estructura material del sistema jurídico, en el que se norme un cambio en el modelo de producción desarrollista-extractivista, por otro que apueste a un nuevo modelo de desarrollo sustentable, 3] estructura social del sistema jurídico, en la que se regulen políticas públicas

[37] Sørensen, Georg (2010). **La transformación del Estado. Más allá del mito del repliegue.** Tirant Lo Blanch, Valencia, p. 14.
[38] Sodupe, Kepa (2002). **La estructura del Poder del Sistema Internacional. Del fin de la Segunda Guerra Mundial a la Posguerra Fría.** Fundamentos, Madrid, p.32.
[39] Waltz, Kenneth (1979). *Teoría de la Política Internacional*. GEL, Buenos Aires, p. 123.
[40] Cuando hablamos de sistema jurídico, hacemos referencia a todos sus componentes: Instrumentos jurídicos, instituciones de administración de justicia y funcionarios públicos".

de corte intercultural y una nueva cultura societaria, 4] estructura política del sistema jurídico, en la que haya separación y distribución del poder entre todas las naciones que forman parte del Estado (F. Neumann 1973)"[41].

A continuación, con la finalidad de determinar cuáles son los cambios que, desde el ámbito teórico, deben profundizarse dentro de la estructura de un aparato estatal mononacional para asegurar la concreción de otro que emerge (el plurinacional), analizaremos en este apartado: 1.- En el aspecto político, la redefinición del poder público; del concepto de democracia desde lo diverso; el impacto de las nuevas constituciones para lograr cambios dentro de la estructura mono nacional que desaparece; y el tema de las políticas públicas interculturales; 2.- En lo jurídico, abordaremos el pluralismo entre los dos sistemas de justicia (occidental vs pueblos indígenas) importante para la consolidación de este modelo; 3.- El elemento económico, que redefine el sentido de la estructura estatal abordando el tema de las autonomías territoriales y la distribución de los recursos.

Debemos dejar claro que, solo la interacción de cada uno de los elementos anteriores consolidará una estructura distinta fundamentada en la diversidad de naciones indígenas al interior del Estado. El mayor peso de este cambio se concentra en las instituciones y en la organización del aparato estatal ya que estas tendrán la difícil tarea de echar andar el nuevo modelo de aparato estatal.

Sin embargo, el impulso del cambio (de la fase del reconocimiento constitucional a la configuración estatal) no está determinado por un período de tiempo ni podremos afirmar que su resultado sea la plurinacionalidad pues, esta, pudiera solo representar una etapa de algo nuevo y en evolución. Lo que sí es cierto, y lo afirmamos con el criterio que nos ha brindado la historia de lucha de los movimientos sociales, es que el ritmo y la velocidad de las transformaciones estará condicionada por la acción y la movilización que estos grupos humanos realicen dentro y fuera de la estructura estatal. Así mismo, en nuestro criterio, constituyen bases suficientes para lograr en conjunto la emergencia de este modelo estatal propuesto para Latinoamérica.

[41] Bobbio, Norberto; Mateucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco (2000). **Diccionario de Política**. 12ª. Edición Siglo veintiuno editores, México. D.F, p. 755.

La nueva visión del poder público

En el modelo de Estado plurinacional el poder en la esfera pública debe ser re-conceptualizado de la vieja interpretación de "(…) una relación entre actores, en la que uno de ellos induce a los otros a actuar de un modo en el que no lo harían de otra manera (…)",[42] a aquella en la que el mismo es ejercido de forma "horizontal y circulante, y es un imperativo ir a las bases y construir con los sabios"[43], ya que en definitiva, debe distribuirse entre las distintas fuerzas sociales que habitan dentro del aparato estatal y ejercerse para lograr aquellos intereses que se concilian entre todas las naciones en los tiempos de la plurinacionalidad.

De esta forma, el poder debe democratizarse en el espacio público, para lo que se requiere junto con la redistribución de fuerzas, la socialización de la adopción de decisiones con el propósito de que el accionar colectivo esté legitimado por las distintas nacionalidades e intereses que conforman la geografía plural del Estado.

Para ello es necesario plantear qué entiende el aparato estatal plurinacional por bien público, que debe constituir el principio superior en el que se sustentan las distintas nacionalidades. Algunas constituciones como la ecuatoriana y boliviana lo han denominado como "vivir bien o buen vivir"[44]. Desde esta perspectiva, y siguiendo a Jean Dabin, "(…) el bien público debe necesariamente corresponder al ambiente social, (…) y puesto que es un medio, solo el resultado importa y el valor concreto de un método se encuentra a merced de mil elementos de hecho, más o menos imponderables, que toca a la perspicacia del político descubrir y al tacto del hombre de Estado apreciar (…)"[45].

Por tanto, diseñar y concienciar el bienestar común desde la lógica occidental y de las nacionalidades indígenas no se torna una tarea sencilla. El reconocimiento constitucional es un comienzo, pero lograr una cultura ciudadana bajo estos fundamentos presupone un trabajo de sensibilidad social importante. Esto último se logra mediante lo que Boaventura

[42] Dahl, Robert (1963). **Modern Political Analysis.** Prentice-Hall, Englewood Cliffs, p. 68.

[43] CODENPE (2010). **Construyendo el Estado Plurinacional. Libro primero sobre Estado Plurinacional.** CODENPE, Quito, p. 62. El término sabio se refiere a aquellos ancianos indígenas que tienen un cúmulo de conocimientos construidos a partir de sus experiencias de vida, en el cual se incorporan sus saberes colectivos.

[44] *"El concepto del buen vivir, se convierte en un paradigma de ruptura y alternativa política al desarrollo, a partir del proceso de reconstrucción de la memoria, la cosmovisión, y las estructuras de autoridad originaria, en varios núcleos del pensamiento y activismo político que se incorporan en la Constitución política del Estado plurinacional de Bolivia (…)"* **Informe nacional Estado plurinacional de Bolivia en el contexto del 20 aniversario de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la mujer y la aprobación de la Declaración y Plataforma de acción de Beijing.** División de Asuntos de género de la CEPAL, p. 3. Encontrado en: http://www.cepal.org/mujer

[45] Dabin, Jean (2003). **Doctrina general del Estado. Elementos de filosofía política.** Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Autónoma de México, México. D.F, p. 56.

De Sousa definiría como un procedimiento de traducción[46], siendo un proceso intercultural (intersocial) para transformar prácticas y saberes de unos sujetos a otros con el objetivo para nuestro caso, de desarrollar nuevos comportamientos colectivos que generarían intereses nacionales e ideales de un bien público común entre todas las nacionalidades.

Esta idea de re-conceptualizar lo que se va a entender por bien público en el modelo plurinacional, está condicionada por los intereses sociales y por la matriz productiva del Estado; generar un nuevo orden societario intercultural y diverso, dependerá de la incidencia del aparato estatal de promoverlo y del accionar político de los movimientos indígenas, pues estos últimos, son los actores interesados en cambiar el paradigma uninacional.

De acuerdo a lo anterior, independientemente de lo que emerja en cada sociedad plural como bien común, siguiendo de nuevo a Boaventura De Sousa[47], desde nuestra perspectiva el Estado Plurinacional debe asegurar cuatro bienes públicos fundamentales: 1.- La identidad nacional: esta debe reafirmarse en la identidad cultural diferenciada de cada nacionalidad. Por ejemplo, un indígena se siente venezolano y pemón; boliviano y aymara o ecuatoriano y kichwa; 2.- El bienestar individual y colectivo: cuyo objetivo es el bien social para todos. En el caso de las nacionalidades indígenas lo grupal está relacionado directamente con la posibilidad del reconocimiento y respeto por las autonomías territoriales, por lo que su bienestar como población dependerá de la eficiencia del aparato estatal para garantizar su derecho al territorio; 3.- La seguridad individual y colectiva: en esta última la mayor amenaza son los proyectos de explotación y la inseguridad jurídica en torno al tema de sus espacios ancestrales, con lo que el modelo plurinacional debe abordar con prioridad el cambio de una economía extractiva; 4.- La soberanía nacional: que descansaría en la unidad a partir de la diversidad.

Ya solo presuponer un cambio en la esencia del bien público constituye un reto social para el aparato plurinacional que emerge. No obstante, es necesario cuestionar la autoridad que debe garantizar el bienestar común de todas las nacionalidades del Estado. En este modelo no se discute la teoría de la división de los poderes (Maquiavelo, Locke, Rousseau), lo que se plantea es una mayor representatividad en la que se logre incluir aquellos sectores excluidos hasta ahora, y una redefinición en las competencias, funciones y objetivos de sus instituciones, motivado por un proyecto de país ideado desde la lógica de la diversidad nacional.

El planteamiento anterior, se hace pensando en un modelo que pueda prosperar en América Latina relacionado con lo que Bloch ha llamado «utopía concreta»[48], es decir, lo probable o la búsqueda de lo posible. De acuerdo con lo anterior, se mantiene en nuestra investigación la clásica división de los poderes, pero redefiniendo las competencias y funciones de cada uno de ellos. Así mismo, aparecen otros que pueden complementar la estructura de poder.

[46] Se puede ver: De Sousa Santos, Boaventura (2006). **Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social.** CLACSO, Buenos Aires.
[47] Ídem.
[48] Se puede ver Bloch, Ernst (2004). **El principio esperanza**. Vol. 1. Edición de Francisco Serra. Editorial Trotta, Madrid.

Desde una perspectiva constitucional comparada, por ejemplo, en el caso de Bolivia se ha agregado el electoral que democratiza, supervisa y garantiza "la democracia intercultural"[49].

En esta restructuración del Estado la autoridad pública, aunque mantiene la misma división del aparato mononacional, se distingue de este por el replanteamiento en la "formación, la distribución y el ejercicio de poder" (Laswell y Kaplan), es decir, del proceso político. Por tanto, las competencias y los objetivos de cada institución deben delimitarse con el enfoque de la garantía del bien público en los tiempos de la plurinacionalidad, la cual desde nuestra investigación está estrechamente relacionada con el ejercicio de las autonomías territoriales indígenas, y la forma cómo estas se insertan en la dinámica estatal.

De nuevo en Bolivia, su Constitución mejora las condiciones de representatividad en la Asamblea Legislativa Plurinacional abriendo el margen de posibilidades para la selección de diputados y senadores de origen indígena, ayudando a introducir en el debate de dichas cámaras las necesidades y prioridades de estas poblaciones. Así mismo, en el órgano judicial se reconoce un avance importante con la conformación del Tribunal Constitucional Plurinacional y el rango de igualdad que se le otorga a la jurisdicción ordinaria con la indígena originaria campesina (artículo 179 de la Constitución).

Es interesante valorar que, pese a que los cambios se dieron más en torno al tema de la representatividad, los procesos de transformación de las agendas institucionales dependen de la selección de los representantes indígenas en estas instancias y del accionar político que estos mantengan en concordancia con unas prioridades definidas desde las autonomías indígenas, es decir, priorizadas y debatidas con las bases.

La plurinacionalidad nos brinda ciertas condiciones, que mejoran la participación del excluido, pero no trae *per se* un cambio profundo hacia otro modelo, ya que el viraje hacia una sociedad más justa es preocupación de unos pocos.

Bajo este panorama de la plurinacionalidad en Bolivia, en esa reestructuración de los poderes públicos se agrega el electoral que está compuesto por los tribunales y autoridades electorales (art.205) y las instituciones públicas, tales como: La Contraloría General del

[49] Ley Nº018. Ley del 16 de junio de 2010 del Órgano Electoral Plurinacional. (Artículo 1. Objeto). Es importante señalar que, en Venezuela, la Constitución crea el poder ciudadano, el cual "previene, investiga y sanciona los hechos que atentan contra la ética pública y la moral administrativa" (artículo 274 de la CRBV). En Ecuador, su Carta Magna agrega a esta trilogía la función de transparencia y control social, cuyo objetivo es proteger "el ejercicio y cumplimiento de los derechos" y prevenir y combatir la corrupción (artículo 204 de la Constitución ecuatoriana). No obstante, estos poderes que se incorporan a la estructura del Estado, no se plantean facilitar la transición hacia un modelo Plurinacional pudiendo ser agregados perfectamente en tiempos del clásico Estado-Nación.

Estado (art.218), el Ministerio Público (art.225), la Procuraduría General del Estado (art.229) y los gobiernos de las entidades territoriales autónomas (art.272). Esta última es desde nuestra percepción, el avance más importante pues se reconocen las autoridades locales indígenas quienes pueden ejercer "facultades legislativas, reglamentarias, fiscalizadoras y ejecutivas por sus órganos del gobierno autónomo en el ámbito de su jurisdicción y competencias y atribuciones" (art.272). Una vez más esto expresa solo el comienzo de un modelo distinto de Estado, pero no significa que se hayan propiciado todas las condiciones para posibilitarlo, y ello es lógico cuando entendemos que el cambio surgió y fue realizado desde la mirada de instituciones, funcionarios y agendas formadas en tiempos de la anquilosada visión uninacional.

Para el caso de Ecuador el reconocimiento de lo plurinacional se percibe más como un pacto para atemperar movimientos sociales desbordados por las incomprensiones estatales, pues en el fondo no existe ningún cambio que nos permita entrelazar elementos para un posible viraje.

Lo más significativo es que se introduce el respeto por la justicia indígena en sus territorios siempre y cuando no sea contraria a la Constitución ni a los Derechos Humanos señalados en los instrumentos jurídicos internacionales (art.171). No se ha propuesto, en cambio, una mayor representatividad de la población indígena en las instituciones del Estado, debido a lo cual, el poder de incidencia en estos espacios es reducido y la capacidad de un cambio de modelo muy limitada.

Finalmente, en el caso de Venezuela a pesar de que la realidad es menos Plurinacional y más Multicultural[50], introdujo la jurisdicción indígena al igual que Ecuador en su Constitución (art. 260). No obstante, la representatividad dentro de las instituciones del Estado no se encuentra en proporción con la población autóctona, por lo que su incidencia es casi nula si el propósito de sus representados es llevar adelante las agendas pautadas con las autoridades indígenas de base. A la par de ello, la polarización paraliza cualquier idea de un viraje hacia un modelo de respeto y garantía de los derechos indígenas reconocidos, principalmente el territorial.

Si bien restructurar las instituciones del Estado-Nación con los principios y los ideales de un modelo de corte plurinacional no es una cuestión sencilla ni de mero reconocimiento constitucional, debe interpretarse como una mejora de las condiciones para lograr incidir como sujetos activos hacia ese cambio.

Los pueblos indígenas como actores sociales no pueden conformarse con lo que hasta ahora han logrado pues su seguridad como colectivo depende de la materialización de las autonomías indígenas, y para esto último, es condición *sine qua non* que la estructura del aparato estatal emerja y consolide sus funciones, competencias y objetivos desde la lógica de lo que significa el bien común en los tiempos de la plurinacionalidad.

[50] La Constitución venezolana no define al Estado como multicultural, sino a su sociedad como multiétnica y pluricultural. Esto último, se encuentra expresado en su preámbulo; no obstante, el reconocimiento y la inclusión en el texto constitucional de derechos diferenciados incluyendo el territorial, la proyecta como un aparato estatal de carácter multicultural.

La democracia y lo democrático en tiempos de la plurinacionalidad

En América Latina la ola democratizadora comienza en la década de los años noventa cuando se superan los gobiernos de corte dictatorial. El principal desafío de cada uno de los países de la región es la consolidación de la democracia[51].

El reconocimiento e incorporación de derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales en los textos constitucionales, promueven las bases de un aparato estatal democrático y de derecho. Hasta la actualidad todos los Estados latinoamericanos se han colocado al día con esta tarea, pero aún estamos lejos de que la misma se fortalezca en nuestras sociedades.

La definición de democracia es muy amplia, no obstante, podemos tratar de limitarla a efectos de nuestro trabajo y para el caso de América Latina, por los indicadores que señala el Informe 2014 sobre el Índice de Desarrollo Democrático para la Región.[52] En él se establece que esta debe comprender cuatro dimensiones: la primera, responde al respeto de los derechos políticos y libertades civiles; segundo, a la calidad institucional y eficiencia política; tercero, a la capacidad de generar políticas que aseguren bienestar y cuarto; a la facilidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica. Por lo cual, el sistema democrático sería más amplio que las condiciones para asegurar los procesos electorales.

En todo caso en América Latina, la turbulencia entre regímenes democráticos y dictatoriales ha girado sobre la misma base del Estado-nación. Igualmente, hemos transitado por las distintas formas de democracia: liberales de derecho y sociales de derecho. No obstante, cuando se hace un balance sobre la profundización de la misma dentro del aparato estatal percibimos que nuestras sociedades siguen padeciendo de grandes desigualdades, persistiendo la violación de derechos sin que exista aún una redistribución de la renta por lo que las brechas sociales siguen siendo significativas. De esta forma, el problema es estructural y no puede consolidarse si no existe un cambio institucional.

[51] Para ello es importante mejorar las condiciones estructurales de cada Estado, pues "la precariedad, la pobreza, la desigualdad, la discriminación siguen siendo, sin embargo, el talón de Aquiles de la región, (…) La democracia se ve retenida por la desigualdad en el acceso a bienes políticos y también bienes económicos" Latinobarómetro (2013) **Informe desarrollo democrático en América Latina 2013.** Preámbulo. p.1 Encontrado en: www.latinobarometro.org. En definitiva, mientras más se profundicen las brechas sociales menor será la consolidación de la democracia.

[52] Ver: Wesemann, Kristin (2014). **Índice de desarrollo democrático de América Latina (IDD-LAT 2014).** Konrad Adenauer Stiftung, Montevideo.

América Latina y la incursión hacia Estados de corte plurinacional nos lleva a preguntarnos cuál es el tipo de democracia que se concilia con esta restructuración del aparato estatal. Dejando claro que en la región esta forma de gobierno es muy vulnerable se ha teorizado que en los países latinoamericanos existe una ciudadanía de baja intensidad, "donde la desigualdad y la violencia crónica configuran un círculo vicioso de baja gobernabilidad política, alta fragilidad en las instituciones estatales, y alta desesperanza ciudadana, abonando el terreno de la erosión democrática (…)"[53], por lo cual, plantear una democracia que surja de lo diverso ya comienza a perfilarse como un reto que implica un mayor esfuerzo.

Para un modelo plurinacional la democracia debe enfocarse en la interculturalidad, es decir, se deben respetar todos los derechos diferenciados planteando la igualdad desde la diferencia (De Sousa Santos). Por lo que se debe construir una esfera de lo común que "integra múltiples enfoques del orden del sentido- y, a su vez, cada una de sus clases es múltiple, como se observa en la diversidad de las artes, de los pensamientos, de los deseos, de los afectos, etc. Lo que significa entonces (…) la admisión –sin asunción– de todas esas diversidades en una «comunidad» (…)"[54]. De acuerdo a lo anterior, el reto de esta democracia intercultural debe armonizar dos sistemas políticos distintos, pero no contradictorios.

Por tanto, la democracia en el Estado plurinacional debe lograr: primero, la confiabilidad y legalidad de sus instituciones; segundo, reducir las brechas sociales; tercero, la redistribución económica y, cuarto, las condiciones para garantizar un sistema político plural en el que las distintas nacionalidades logren tener pertenencia al mismo. De esta forma, "es requisito clave para la nueva democracia que pueblos, nacionalidades y culturas se visibilizan en el escenario nacional, planteando igualdad de condiciones, pero descentrando con autonomías para ejercer el gobierno propio (…)"[55], con el objetivo de que esta descentralización se acompañe de mecanismos para asegurar la presencia de estas culturas en todos los niveles de poder y en la construcción de una sociedad más justa.

Para la configuración de esta propuesta democrática se proponen dos estadios, ya que no puede emerger bajo instituciones que han comulgado con procesos dictatoriales, y más aún en el caso de derechos diferenciados, de corte colonialista. En un principio la nueva teoría democrática debe cabalgar en un corto plazo con una realidad de lo posible, es decir, sobre lo que se tiene y lo que ha denominado la Constitución Boliviana del Estado plurinacional como "comunitaria", que se desarrolla "por medio de la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos, entre otros, conforme a la Ley" (art.11).

[53] Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Organización de los Estados Americanos (OEA), Bolivia-Plural (2011). **Los caminos diferenciados de la democracia en América Latina.** Plural Editores, La Paz, p. 14-15.

[54] Nancy Jean- Luc (2010). *"Democracia finita e infinita"*. En Agamben, Giorgio et al. (2010). **Democracia en suspenso.** Casus Belli, Madrid, p. 93.

[55] CODENPE (2010). Óp., Cit., p.130.

Este *primer estadio* que denominaremos como *democracia comunitaria* amplía tanto la representatividad de las naciones en las distintas esferas de poder como su participación de acuerdo a sus propias normas y procedimientos, creando así las condiciones necesarias para garantizar procesos de cambio en pro de una sociedad intercultural. Por ejemplo, en Bolivia se reconoce la necesidad de que las instituciones de estos pueblos sean parte de la estructura general del Estado (art.30, numeral 5), garantizándose la presencia de representantes indígenas en el órgano electoral plurinacional y en la organización territorial del Estado se incorporan las autonomías indígenas como formas de gobierno (art. 289). Este proceso que ha comenzado Bolivia implica un gran esfuerzo de conciliar intereses y visiones de país, convirtiéndose en un reto que todo Estado y movimientos sociales que aboguen por un cambio deben transitar.

La gran debilidad de esta *democracia comunitaria* es que sigue siendo un sistema político descrito y pensado desde la institucionalidad occidental con el propósito de crear las condiciones para que las nacionalidades indígenas se involucren en la vida política tradicional del Estado. En efecto, esto brinda mejores condiciones que el antiguo sistema excluyente, y la incidencia política que puedan tener los representantes de estos pueblos eventualmente conduciría a un cambio mucho más profundo. No obstante, si no se trasciende hacia una gobernabilidad[56] para y por el respeto de la diversidad, esta suerte de "comunitarismo" puede tornarse en insostenible con instituciones que puedan involucionar hacia el viejo régimen.

Tal y como está diseñada esta visión de la *democracia comunitaria* la línea de la irreversibilidad institucional[57] no está asegurada. Si bien es una propuesta necesaria para la transición no puede calificarse como definitiva ya que en el fondo termina excluyendo un sistema político que tiene una concepción de poder, autoridad, organización, formas de participación, representación y agendas propias y con arraigo e identidad colectiva que solo tiene derecho a una representación más amplia en un modelo que lo termina subsumiendo, pues se actúa y se hace política desde la lógica de occidente.

Además de ello, esta democracia se ha pensado para crear mejores condiciones de participación política, sin abordar mecanismos institucionales que permitan una redistribución de la renta, no se diseñan políticas diferenciadas para reducir las brechas sociales específicamente en el área de pueblos indígenas y mientras esto no ocurra, estas nacionalidades mantendrán una postura de desconfianza frente a aquellas instituciones que las custodian aún en estado de marginación.

[56] Definida como la "(…) probabilidad de que el gobierno pueda dirigir a su sociedad (…) por medio de relaciones políticas apropiadas con los demás poderes públicos, con las oposiciones y ciudadanos, y posee la capacidad analítica de diseñar las acciones causales apropiadas para realizar las situaciones sociales preferidas y que su acción se enmarque en normas institucionales justas, adecuadas y claras" Aguilar, Luis (2014). *"La nueva gobernanza pública"*. **Clase magistral en el Centro de Gobernanza Pública y Corporativa.** Universidad de Turabo (25 de marzo de 2014), p. 7.

[57] La entendemos como el tiempo y el espacio en el que la plurinacionalidad no puede retroceder sino que se sostiene pese a los cambios de gobierno. En este escenario se encuentra superado el viejo modelo del Estado-Nación y solo se aspira a más por parte de otros movimientos sociales que se sientan excluidos.

El escenario más favorable para consolidar en la plurinacionalidad una democracia que responda a la diversidad cultural, es que en los tiempos de esta *democracia comunitaria* se puedan crear las bases para una de corte intercultural que responda "al resultado del forcejeo permanente de los pueblos para la construcción de un escenario de constitucionalismo transformador que articule solidaridades y coordinación entre el modelo republicano y comunitario (…)"[58]. Para ello, al igual que se predica como necesario el reconocimiento y la armonización de un pluralismo jurídico, también se hace imperativa la consolidación del pluralismo político dentro de las nuevas instituciones del aparato estatal.

La *democracia intercultural* como fundamento de una nueva cultura política ciudadana, debe incorporar necesariamente objetivos conjuntos y la solidaridad de todos los movimientos sociales que han sido excluidos hasta los tiempos de la plurinacionalidad, es decir, "no nos sirve ni una política de hegemonía ni una política identitaria fundamentalista (…)"[59], y nuestro punto de partida en palabras de Boaventura De Sousa, debe comenzar identificando las semejanzas que nos unen en lo diverso.

Esto último, es lo que de nuevo Boaventura De Sousa llama demo-democracia, que son las formas democráticas alternativas (para nosotros creativas, distintas, innovadoras) que se puede construir desde la mirada de las distintas nacionalidades que habitan en el Estado.

La *democracia intercultural* sería entonces una forma de gobernabilidad cuya emergencia depende la fusión en ciertos niveles del Estado sistemas políticos distintos pero consolidados en el ámbito de un proyecto de país. Esto último no debería responder a la misma realidad social en los distintos Estados, sino que se construiría de acuerdo a las demandas que quieran reivindicar las nacionalidades, y la restructuración también dependería de la capacidad de transformación de sus instituciones[60].

Este modelo de democracia intercultural deberá:

Primero, generar una *atmosfera de confianza en las instituciones*, pues las mismas ya han tenido una reingeniería política en la que la diversidad planteada en objetivos, necesidades, demandas y una nueva sensibilidad en el funcionariado, permitirá la credibilidad de todas las nacionalidades.

[58] Vargas Rivas, Gonzalo (2013). **El desarrollo de la democracia intercultural en el Estado plurinacional boliviano.** Tribunal Supremo Electoral, La Paz, p. 14.
[59] De Sousa Santos, Boaventura (2004). **Reinventar la democracia. Reinventar el Estado**. Abya-Yala, Quito, p. 47.
[60] A la par de las instituciones y los poderes del Estado, la Plurinacionalidad también debe forcejear con aquellos poderes ocultos, es decir, los que bajo la sombra ejercen un impacto económico, político, comunicacional y tecnológico dentro del aparato estatal.

Segundo, como consecuencia de lo primero, se alcanzarán *mayores niveles de legitimidad*, pues en sociedades plurales cuyas demandas fueron traducidas en políticas públicas interculturales que mejoran su calidad de vida y en la cual todos nos sentimos ciudadanos con deberes y derechos, no habría separación entre el Estado y sus nacionalidades, incrementando el deber de la participación electoral y legitimando las instituciones del nuevo aparato estatal.

Tercero, un aumento en la *brecha de bienestar*[61], ya que la *democracia intercultural* en el Estado Plurinacional está estrechamente relacionada con el cambio en el modelo económico hacia economías más sostenibles y menos depredadoras, lo que traería que, en el marco de la macroeconomía, exista una "eficiente" redistribución de los ingresos que estarán direccionados a ejecutar políticas públicas susceptibles de mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos. A su vez, en el marco de la microeconomía de la familia y la colectividad, para el caso de los pueblos indígenas este sistema democrático permitirá consolidar las autonomías territoriales indígenas y, con ello, los procesos de autogestión y fortalecimiento comunitario, cambiando la condición de pobreza en la que aún viven algunas de estas poblaciones.

Cuarto, una *justa y diversa representatividad con mayor participación de todas las nacionalidades*, puesto que solo una parte de la población se siente identificada con sus candidatos, además, no todos tienen la capacidad de financiamiento para activar una campaña de acuerdo a las reglas electorales del sistema occidental. En este tipo de democracia, en la que las nacionalidades pueden escoger a sus candidatos desde las bases (comunidades), tener la legitimidad de su pueblo y poder, libremente, ir a votar porque sus demandas primarias (alimentación, educación, salud, agua potable, servicios públicos, entre otros) están satisfechas, traerá nuevos candidatos a las contiendas electorales y mayores niveles de participación, sintiéndose cada ciudadano identificado con la autoridad que quede elegida.

Así mismo, la descentralización de poder desde el Estado hacia las autonomías territoriales indígenas permitirá que estas participen en las decisiones políticas del aparato estatal, generando sus propias políticas públicas y disponiendo de medios directos para exponer sus demandas participando en la vida económica, transformándose así en actores en los procesos de gestión pública intercultural.

Quinto, el dinamismo que se le inyecta a la democracia desde la perspectiva de la diversidad hace que *aumente el reconocimiento y ejercicio de derechos diferenciados*, permitiendo, a los nuevos tejidos de sensibilidad social, la inclusión de nuevos principios que mejoren las condiciones de vida de otros colectivos (mujeres, campesinos, afrodescendientes, homosexuales, entre otros), pues la plurinacionalidad es incluyente y

[61] Se puede definir, por un lado, como el "desfase entre el retorno del crecimiento económico y la aplicación de políticas públicas de bienestar y, por el otro, por la recuperación de los individuos sociales y de calidad de vida (…)". En **Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD), Organización de los Estados Americanos (OEA), Bolivia- Plural (2011).** Óp., Cit., p. 37.

responde a la solidaridad para todos desde el ámbito de la diferenciación. Por tanto, sociedades de esta naturaleza coadyuvan a que el ejercicio y reconocimiento de los derechos humanos evolucionen más rápido.

Sexto, se logra la *libertad en tiempos plurinacionales*, siendo interpretada en un término más amplio que contiene el respeto y la tolerancia de las distintas cosmovisiones, de diferentes estilos de vida, sentimientos e identidades. Solo en el ámbito de esta libertad es posible crear una democracia de tipo intercultural.

Por tanto, una *democracia intercultural* exige un nuevo cambio en el contrato social en el que los acuerdos socio políticos sean más amplios e incluyentes. Estos últimos no serían un problema, pues se asume que esta nueva constituyente está siendo llamada por esas instituciones de la *democracia comunitaria*. Además, el nuevo tejido social sensibilizado por la importancia y el respeto de todas las nacionalidades apostarán por una sociedad más equitativa y justa, y al final todos los ciudadanos tendrían satisfechas sus necesidades básicas. De esta forma, la política "(…) no sería un instrumento de negociación, sino un genuino ejercicio de comprensión de la memoria y de la libertad del otro (…)"[62]. Sin *democracia comunitaria* no tendremos *democracia intercultural* y, sin esta, no es posible teorizar sobre un Estado Plurinacional.

[62] Ibídem, p.71.

La Gestión Pública intercultural (GPI) en el Estado Plurinacional

La gestión pública, en América Latina, no se ha perfilado como un modelo de gobernanza eficiente para satisfacer las demandas de la población del continente, consecuencia de altos niveles de burocracia, corrupción e inequidad económica que hacen inviable la posibilidad de una acción institucional[63] capaz de garantizar los servicios públicos de la colectividad, especialmente de aquella que es excluida por las propias dinámicas estatales "(…) Esta es una de las dimensiones de lo que podría ser el renovado papel del Estado, que de inmediato genera una pregunta más amplia respecto del tipo de Estado que requiere la región para avanzar en una nueva ruta hacia el desarrollo con instituciones nuevas o renovadas (…) que puedan superar las brechas que afectan la región"[64].

De acuerdo con la CEPAL, la década de los años noventa se caracterizó como el síndrome del casillero vacío[65], es decir, una ausencia de crecimiento con igualdad. Ya a inicios del siglo XXI, se desarrollan nuevas políticas de redistribución social dentro de los procesos de gestión pública, en la cual la actuación del Estado se orienta a "asegurar la universalidad de los servicios de salud y educación, y hacia la creación de instrumentos que ayuden a promover el desarrollo económico (…)"[66].

De esta forma, la gestión pública experimenta nuevas modalidades que son "capaces de responder a los retos permanentes de "un mundo desbocado", donde surgen y se expresan situaciones altamente contradictorias y extremas: riqueza-pobreza, libertad-inseguridad (…) sin la cual la gobernabilidad de las sociedades sería imposible (…)"[67]. Para el caso de los Estados Plurinacionales, además de las demandas sociales que debe gestionar el aparato estatal (salud, educación, seguridad, libertad, acceso a los servicios, entre otros), la diferenciación cultural es un nuevo reto ya que no solo debe diseñar políticas específicas distintas al resto de la población, sino además debe alternar dentro de las instituciones y organismos de gobierno la forma más eficiente de gestionar el sistema público desde la visión indígena y la occidental.

---

[63] "(…) Se supone que los problemas más importantes de una dependencia gubernamental se relacionan con cómo manejar adecuadamente sus recursos para sobrevivir, cómo interrelacionarse de manera óptima con otras dependencias y con el usuario (cliente) del servicio que se provee y cómo redefinir constantemente la misión para hacer viable en el largo plazo la acción institucional (…)" Bozemen, Barry (1998) (coord.). **La Gestión Pública su situación actual.** Fondo de Cultura Económica: México. D.F, p.20.

[64] ILPES- CEPAL (2011). **Panorama de la Gestión Pública en América Latina. En la hora de la igualdad**. ILPES- CEPAL, Santiago de Chile, p.7. Encontrado en: www.cepal.org.es

[65] Se puede ver: González, Ivonne y Martner, Ricardo (2012). *"Superando el "síndrome del casillero vacío." Determinantes de la distribución del ingreso en América Latina"*. En **Revista CEPAL**, Nº108, diciembre, p.7-27.

[66] Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (1998). *"Una nueva Gestión Pública para América Latina"*. En **Documento del CLAD**, aprobado en la sesión del 14 de octubre de 1998, p. 8.

[67] León, Benito (2007). *"La nueva Gestión Pública y el estilo personal de gobernar"*. *En* **Revista sociológica**, año 22, número 65, septiembre-diciembre, p. 254.

Para la consolidación del proceso de gestión pública en el modelo Plurinacional es necesario replantear su sistema administrativo homogéneo y avanzar a formas más democráticas dentro del sistema público estatal, orientadas a la satisfacción de las demandas diferenciadas de sus ciudadanos, que "se vincula con la vocación del servicio, la responsabilidad y el sentido democrático propio de la función pública"[68].

Desde esta perspectiva, la gestión pública, en el modelo plurinacional, debe perfilarse para su re-conceptualización, a partir de dos etapas: la primera, se define como una fase transitoria y se puede denominar como *comunitaria*; y la segunda, que sería la consolidación del nuevo proceso que es la *intercultural*.

Podemos definir la etapa de la *gestión pública comunitaria* como el proceso en el cual las demandas sociales se satisfacen con la participación comunitaria "(…) que logró trascender su ámbito natural y sus metas para convertirse en una acción colectiva que estableció objetivos a largo plazo, generó compromisos, alianzas interinstitucionales y liderazgos compartidos; e impulsó la generación y el fortalecimiento del capital social (…)"[69].

Este tipo de gestión comunitaria tiene como objetivo la formulación de políticas públicas interculturales desarrollando el pensamiento de los funcionarios a partir de la discriminación positiva[70], y administrados por un aparato estatal que tenga una justa distribución de los recursos, capaces de satisfacer en igualdad de prioridades las demandas de las distintas nacionalidades, garantizando además desde el ámbito público-participativo-comunitario la formulación, el seguimiento y la evaluación de planes y proyectos comunitarios con transparencia y rendición de cuentas.

En la gestión pública tradicional las distintas instituciones y organizaciones que forman parte del aparato estatal tienen la competencia de generar políticas públicas, cuya formulación y ejecución realizan desde la lógica y las prioridades del sector dominante, sin desarrollar ningún tipo de rendición de cuentas. La novedad de la comunitaria es la transversalización de la cuestión indígena en la institucionalidad del Estado, permitiendo no solo tener funcionarios de las distintas nacionalidades dentro de la esfera de la administración pública, sino además construyendo desde las necesidades comunitarias instrumentos que permiten satisfacer sus demandas.

---

[68] Oszlak, Oscar (2003). *"Profesionalización de la función pública en el marco de la nueva gestión pública"*. En Arellano, David (2003) (et. Al.). **Retos de la profesionalización de la función pública.** CLAD/ AECI/MAPP/FIIAPP: Caracas, p. 1.

[69] PNUD (2007). *"Gestión Pública y comunitaria para el Desarrollo Humano." En* **Cuaderno de Derechos Humanos,** Nº7. AGR: Asunción, p. 5.

[70] "También llamadas acciones positivas (…), son un conjunto de medidas establecidas por el Estado con el fin de garantizar la igualdad de oportunidades para poblaciones tradicionalmente excluidas, y proteger el patrimonio cultural que entraña su historia y su presencia en la vida del país (…)"Wabgou, Maguemati y Roth, André- Noël (2009). *"Análisis de políticas públicas y perspectiva étnico-racial y de género"*. En Roth, André-Noël y Wabgou, Maguemati (2009) (Comp.) **Las políticas públicas de las diversidades: identidades y emancipación.** Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, p. 26.

En Bolivia, el sistema de gestión pública responde a la primera fase, es decir, la comunitaria. En la medida en que se reconoce en la Constitución plurinacional los territorios indígenas originarios campesinos (art.269) como forma de organización territorial del Estado, cuya autonomía implica la "administración de sus recursos económicos y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva por sus órganos de gobierno (…) en el ámbito de su jurisdicción, competencia y atribuciones" (art.272), "cada órgano deliberativo de las entidades territoriales elaborará de manera participativa el proyecto de estatus o carta orgánica (…) entrará en vigencia como norma institucional básica de la entidad territorial" (Art. 275).

Así mismo, tiene la competencia como autonomía en la "definición y gestión de formas propias de desarrollo económico, social, político, organizativo y cultural, de acuerdo con su identidad y visión de cada pueblo" (art.304, numeral II), permitiéndoles además "la gestión y administración de recursos naturales renovables" (art.304, numeral III) y la "elaboración de planes de ordenamiento territorial y de uso de los suelos" (art. 304, numeral IV). Igualmente se avanza en el tema de los recursos económicos pues estos gobiernos indígenas tienen la capacidad de "crear y administrar tasas, patentes y contribuciones especiales en el ámbito de su jurisdicción" (art.304, numeral VIII), planificando y gestionando su ocupación territorial (art.304, numeral XV), y desarrollando el ejercicio de sus instituciones democráticas conforme a sus normas y procedimientos.

Esto último, representa un avance significativo en la gestión pública del aparato mononacional, pues se reconocen las autonomías indígenas y con ellas los gobiernos de estas nacionalidades respetándose sus formas de gestión territorial y de desarrollo como pueblos culturalmente diferenciados.

Los instrumentos de gestión territorial[71], que implicaría dentro de las necesidades de los pueblos indígenas los fundamentales para su sobrevivencia como naciones diferenciadas, son herramientas que ya se vienen desarrollando en distintos países bajo el nombre de Planes de Vida[72] (Venezuela y Ecuador)[73] o Planes de Ordenamiento Territorial

[71] La gestión territorial la podemos definir, dentro de la gestión pública del Estado, como aquella capaz de garantizar la seguridad jurídica territorial de los pueblos y comunidades indígenas, la cual se lleva a cabo mediante los planes de vida o planes de desarrollo local que elaboran las propias comunidades de acuerdo a sus necesidades. Dichos planes deben tener asistencia técnica y financiera por parte del aparato estatal y su objetivo es lograr la autogestión de estas poblaciones diferenciadas.

[72] Los Planes de Vida se pueden definir como "planes de ordenación del territorio que se perfilan como una herramienta de gestión territorial ejercida por los propios sujetos de derecho, quienes definen de acuerdo a su cultura, los usos de la tierra y la gestión y administración de los recursos que se encuentran en ella". Bustillos, Linda (2011). *"Una propuesta metodológica para diseñar planes de ordenamiento (planes de vida) en territorios indígenas como herramienta de gestión territorial"*. En **Revista Venezolana de Gestión Pública**, Año 2, número 2, Universidad de Los Andes (Mérida-Venezuela). Enero-diciembre, p.147. Tambien se puede ver: The international Bank for reconstruction and development. The Word Bank (2005). **Plan de vida. Propuesta para la supervivencia cultural, territorial y ambiental de los pueblos indígenas.** The Word

Indígena (Bolivia)[74]. Estos mecanismos permiten la planificación con la participación de las comunidades, quienes identifican sus necesidades y organizan las potencialidades de sus espacios, creando proyectos en materia de economía, salud, vivienda y educación, cuyo objetivo es fortalecer su cultura, por medio de un desarrollo endógeno.

Estos Planes de Vida entrarían dentro de los Planes de Ordenamiento Nacional de cada Estado, teniendo el aparato estatal que destinar atención financiera y técnica a los proyectos que se generan desde esos espacios, desarrollando las políticas públicas interculturales desde las necesidades que ellos han planteado. Esto último sería una innovación en la gestión pública tradicional del aparato mononacional.

El límite de este tipo de gestión de carácter comunitario es que los indígenas solo pueden formular, ejecutar y evaluar las políticas públicas de corte intercultural, así como el control de transparencia y recursos en el ámbito local, quedando excluidos en cuestiones de alcance nacional como los servicios públicos del Estado, el control de las instituciones y los planes y proyectos en otros niveles de gobierno, entre otros.

De esta forma, la segunda fase –siguiendo a Kafka– deberá estar dirigida a "(…) una apertura de la estructura estatal a la diversidad étnica y cultural y concomitante con ella a la posibilidad de pensar en una concepción pluriinstitucional del aparato público, abierto a diversas formas organizativas y administrativas, así como a un pluralismo normativo y de gestión"[75]. Esto último es lo que llamamos una reingeniería institucional plurinacional.

Por tanto, la *Gestión Pública Intercultural* deberá abordar los siguientes retos dentro de la restructuración del aparato plurinacional:

La *consolidación de las autonomías territoriales indígenas*: El derecho a los territorios indígenas es un principio constitucional de los Estados plurinacionales. En la fase de la *Gestión Pública Comunitaria* se trabaja desde la gestión local; a diferencia de esta en la intercultural, se asume que se ha producido un reordenamiento territorial en el que las autonomías de estas nacionalidades ya fueron demarcadas y tituladas incorporándose como formas de organización político-territorial dentro de la esfera del

---

bank: Washington. Encontrado en http://siteresources.worldbank.org/ Wilches-Chaux, Gustavo (2005). **Proyecto NASA: La construcción del Plan de Vida de un pueblo que sueña.** PNUD, Bogotá.

[73] Se puede ver: Aguilar, Vladimir y Bustillos, Linda (2011) (comp.). **Emaya Etakapko emana tanno emana Chaktapa. Plan de vida de la comunidad indígena Yuckpa en Chaktapa de la Sierra de Perijá en Venezuela**. Talleres Gráficos ULA, Mérida. En Ecuador se puede ver **Plan de vida de la CONFENIAE 2009-2020.** En http://www.territorioindigenaygobernanza.com/

[74] Existe en Bolivia una experiencia importante de gestión pública comunitaria, en la cual, el Distrito Indígena de Kaami desarrolló su plan de producción, infraestructura, salud, educación, tierra y territorio (PISET), "(…) de forma tal que el estatuto se transforma en un instrumento útil, tanto para la comunidad, en la tarea de evitar el constante menosprecio a las normas indígenas, como también para la gestión de recursos y proyectos con organismos públicos, privados, nacionales e internacionales (…). Benavides, Maya (2008). **Estrategias de papel: Instrumentos de Gestión Pública Intercultural**. Camiri, La Paz, p. 18.

[75] Kafka Zuñiga, Jorge (2011). *"La Gestión Pública en el Estado Plurinacional un modelo complejo de iure y de facto"*. En Proyecto del Fortalecimiento Democrático PNUD Bolivia (2011). **Boletín de análisis y prospectiva política andamios.** Número 3 y 4, octubre 2011– enero 2012, p. 76.

nuevo modelo estatal. Esto último permitirá no solo avanzar desde la gestión local (autogestión de las comunidades a través de sus planes de vida), sino además desde otros niveles (municipal, regional o nacional).

El Estado debe fortalecer sus procesos de descentralización para que las autonomías territoriales indígenas tengan sus propios recursos ya estimados en el presupuesto de la nación. Estas formas de organización político territorial deben tener competencias hacia adentro (comunidad o pueblo) pero también hacia planes y proyectos que se desarrollen a nivel nacional. De esta manera, deben rendir cuentas y mantener una transparencia en el ejercicio, evaluación y seguimiento de las políticas públicas interculturales que se desarrollen dentro del aparato estatal, desarrollándose así las interfaces culturales en todos los niveles (local, municipal, regional y nacional), y donde existan funcionarios, organismos públicos y privados que trabajen en conjunto con estas autonomías, con la finalidad de lograr armonizar dos sistemas de gestión pública hacia la construcción del bien público del Estado plurinacional.

Reingeniería institucional: es el proceso de reorganización institucional cuyo objetivo es "(…) incorporar la transversalidad de la política de pueblos indios en las acciones gubernamentales, con el objetivo general de avanzar en el reconocimiento y ejercicio pleno de los derechos colectivos e individuales de los pueblos indios (…) crear una dinámica de manejo sustentable y protección del patrimonio natural, logrando un desarrollo más equilibrado entre centros urbanos y áreas rurales (…)"[76].

Esta reingeniería debe dirigirse a la armonización entre dos sistemas de gestión pública en el que las autonomías indígenas tengan poder en la adopción de decisiones, en la planificación del presupuesto del Estado, en la elaboración y formulación de los planes y proyectos nacionales, así como en la creación y ejecución de políticas públicas interculturales.

Para ello, es necesario un proceso de sensibilización del funcionario público que estará en los espacios de las interfaces y que debe desarrollar dentro de su perfil las competencias interculturales[77]. Esto último será lo que permita la eficiencia y eficacia del sistema público plurinacional.

Además, de eso, se deben re-conceptualizar las competencias de las distintas instituciones del Estado de forma que exista una complementariedad en los distintos niveles de gobierno que incluyan a las autonomías indígenas. De esta manera las organizaciones

[76] **Programa institucional de la Secretaria de Pueblos Indios 2007-2012**. Gobierno de Chiapas. Encontrado en: http://www.haciendachiapas.gob.mx/

[77] Las competencias interculturales se definen como, "el conjunto de conocimientos, habilidades y actitudes que permiten ser conscientes de los aspectos personales y las demandas generadas por la diversidad cultural. Permiten negociar, comunicarse y trabajar en equipos multiculturales y dar respuestas a las incidencias que surgen en la organización multicultural mediante el autoaprendizaje intercultural y la resolución de problemas que consideren las otras culturas (…)" Aneas, María (2003). **Competencias interculturales transversales en las empresas: Un modelo para la detección de necesidades formativas.** Universidad de Barcelona, Barcelona, Monografía Doctoral, p. 184.

tradicionales de estas poblaciones tendrán competencias exclusivas de acuerdo a sus usos y costumbres dentro de sus ámbitos de jurisdicción, pero también podrán tener de forma compartida aquellas que involucren o afecten su vida dentro de los planes y proyectos nacionales.

La *consolidación de un plan de desarrollo plurinacional*: en esta segunda fase, se asume que la democracia intercultural está consolidada a partir de la idea del bien público en los tiempos de la plurinacionalidad, y que se logró la reingeniería en las instituciones del Estado. Por tanto, la consolidación de un plan de desarrollo plurinacional no debe ser un reto mayor que lo anterior.

Este instrumento de planificación deberá responder a las demandas de las distintas nacionalidades que radican dentro de la nación desarrollando proyectos y políticas públicas de corte plurinacional, distribuyendo responsabilidades en cada nivel de gobierno, entregando presupuestos para la ejecución de los programas y formulando los mismos desde las diferentes necesidades sociales. Este plan de desarrollo plurinacional sería el instrumento de planificación rector de los demás planes que se formulen en los diferentes niveles de gobierno.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, la *gestión pública plurinacional* debe armonizarse con una nueva estructura institucional mediante la emergencia de una *democracia intercultural*, con la formulación y ejecución de políticas públicas interculturales (construidas desde las comunidades) y con la sensibilización de funcionarios que serán los interlocutores en las interfaces. El objetivo es trascender de la gestión local planteada en la fase comunitaria a una de tipo intercultural, que tenga presencia en todos los niveles de gobierno.

CAPÍTULO IV

CUARTO DEBATE: LA DEMOCRACIA INTERCULTURAL POR CONSTRUIR

Introducción

Este capítulo tiene como propósito fundamental mirar los contenidos de una democracia intercultural, en el marco de su aporte a la consolidación de los experimentos democráticos en el continente.

Partimos de la premisa que cada realidad democrática se corresponde a procesos de construcción propios, en el entendido de que hay un marco general de estándares dentro de los cuales estas se van erigiendo. No obstante, en lo que va de tiempo, en el continente lo intercultural todavía puede jugar un papel central en la consolidación de las experiencias que surgen y se reinventan permanentemente.

Aspiramos, desde la perspectiva de las luchas y reivindicaciones de los pueblos indígenas, mirar en clave jurídica y política los contenidos de una democracia intercultural por construir.

Autonomías territoriales indígenas y libre determinación como condición *sine qua non* para la democracia intercultural

Las autonomías territoriales indígenas configuran la nueva forma de organización político-territorial del Estado plurinacional. Estos territorios se regularán por sus prácticas y costumbres ancestrales y se relacionan con el aparato estatal a través de los procesos de gestión pública intercultural.

El término de autonomía indígena es explícito en la Constitución boliviana. En el caso de Venezuela el texto constitucional hace referencia a territorios indígenas y, en Ecuador, a Circunscripciones Territoriales Indígenas (CTI). Las tres definiciones contienen el reconocimiento del mismo principio –el de la libre determinación– desde la vertiente interna, con el objetivo de consolidar procesos de autogestión que mejore la calidad de vida de estas poblaciones dentro del aparato estatal.

Es evidente que el reconocimiento del derecho territorial a estos grupos humanos se produce por el Estado, pues ancestralmente estas poblaciones han gestionado sus espacios de acuerdo a sus prácticas y costumbres desde antes de la construcción estatal. Pero, desde hace una década, el aparato estatal los visibiliza debiendo cumplir para ello con el parámetro de legalidad que mantiene la norma, en este caso para los tres países la continuidad de la agraria. Esto último, implica cumplir con requisitos y procedimientos engorrosos que ha dejado el tema como agenda pendiente para el Estado.

Siguiendo a Almeida y Arrobo (2005), dentro de la estructura del Estado pueden coexistir dos tipos de autonomías: las de hecho y las de derecho. La primera, responde a aquellas comunidades o pueblos que mantienen sus espacios autonómicos *"(…) sus competencias y sus características culturales: organización comunal; administración de justicia indígena; educación tradicional; prácticas medicinales; vivienda ancestral; procesos migratorios; actividades económicas; núcleos familiares; roles del hombre y la mujer; fiestas y creencias religiosas; propiedad de la tierra; instrumentos de trabajo; relación con el mercado y con el Estado; los vínculos con los mestizos"*[78]. Y la segunda, los que se legalizan de acuerdo a los trámites del Estado.

Así, lo expresa el informe técnico sobre el estado de las autonomías indígenas en Bolivia. La constitución de las mismas *"(…) desde un ámbito estrictamente jurídico efectiviza ampliamente la constitucionalización de los derechos de las Naciones y Pueblos Indígenas Originario Campesino; desde un enfoque político se puede considerar la pieza fundamental en la construcción del Estado Plurinacional (…)"*[79].

[78] Almeida, Ileana; Arrobo, Nidia; Ojeda Lautaro (2005). **Autonomía Indígena frente al Estado-Nación y a la globalización neoliberal.** Abya-Yala, Quito, p. 106.
[79] Ministerio de Autonomías (2015). **Informe Técnico.** Viceministerio de Autonomías Indígena Originaria Campesina y Organización Territorial, La Paz, p.1.

Por lo antes expuesto, para efectos del ejercicio de los derechos indígenas reconocidos en los tres países, en sus textos constitucionales es necesario la concreción de las autonomías de derecho. De igual manera, un Estado plurinacional emerge sobre la base de dichos procesos autonómicos que son los que le imprimen dinamismo a una gestión pública de carácter intercultural, y desde los cuales se va a ir construyendo un nuevo aparato estatal con características diferenciadas.

Esto es lo más complejo en los distintos procesos de construcción de un aparato estatal plural, pues en definitiva involucra el tema territorial y el de la gestión de recursos, cuestión que implica ceder o negociar el control que ha tenido el Estado sobre estos.

De acuerdo con las observaciones realizadas en el trabajo de campo, se corrobora que el estado de las autonomías indígenas no avanza al mismo ritmo en los tres Estados, aunque sus procesos tienen similares características. Por ejemplo, en Bolivia, el ejercicio del derecho al territorio se encuentra estancado en la burocratización del aparato estatal, y en el caso de Venezuela y Ecuador no es una prioridad en la agenda política nacional.

Realidades de las autonomías territoriales indígenas en Bolivia, Ecuador y Venezuela

En Ecuador al igual que en Venezuela no existe el reconocimiento expreso de las autonomías, pero los derechos que se ejercen en el territorio, en este caso dentro de las Circunscripciones Territoriales Indígenas (CTI), constituyen procesos autonómicos de hecho.

El procedimiento de las CTI es regulado por el Código Orgánico Organizacional Territorial Autonomía Descentralización (2010), en el que se señala que para convertirse en circunscripciones el Estado debe convocar a un referendo, cuestión que lo asemeja al proceso boliviano pues en el caso de Venezuela esto no se contempla en la ley.

De acuerdo a Mario Melo, *"(…) en el Código Orgánico de Organización Territorial se regula la constitución de la CTI de una manera que no es muy funcional, es decir, estableciéndose para ellos procesos de referendo, que, respondiendo a la lógica de ordenamiento del Estado tradicional, se ve que no es sencillo y de hecho hasta ahora no hay ninguna (…)"*[80].

[80] Entrevista realizada al Doctor Mario Melo el día 20 de febrero del año 2015 en el Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Jurisprudencia de la Pontificia Universidad Católica de Quito.

En la misma línea Fernando García señala que, *"(…) no hay ninguna CTI constituida en Ecuador. En la Amazonia existe un intento, cuyos territorios están delimitados y legalizados, y ellos tienen una porción muy interesante, pero que han sido resultado de luchas y de procesos. En la Sierra esto no pasa porque la Sierra está muy dividida y la población indígena está mezclada con la mestiza, en cambio en la Amazonia hay porciones donde habitan solo indígenas y ellos pueden hacer territorios continuos (…) En la Sierra por ejemplo es muy difícil porque para constituir las circunscripciones debes hacer una consulta popular y obtener el 50%"*[81].

Es el Estado ecuatoriano el que ha de desarrollar las autonomías de derecho expresadas en las CTI. Del mismo modo que, en Venezuela, hay intereses económicos del Estado que imposibilitan el ejercicio del mismo. En las agendas jurídico-políticas se reconocen todos los derechos de carácter colectivo incluyendo el territorial, no obstante, bajo el argumento del interés nacional las prioridades para su ejercicio terminan relativizándose.

En Ecuador existen experiencias locales importantes que lograron el fortalecimiento de sus autonomías de hecho, como las Achuar, Shuar y Shiwiar, quienes con ayuda de una ONG (Fundación Pachamama) lograron demarcar sus territorios, evidentemente sin la legalidad del Estado el cual debe validar lo demarcado y entregar los títulos.

En este proceso de *"restitución de los territorios indígenas" que comenzaron estos pueblos, se logró a partir de largas reflexiones y discusiones políticas desde sus comunidades, "(…) la consolidación que ejerce el gobierno de sus territorios, basado en su cultura, tradiciones y sabiduría, siendo parte del Estado plurinacional ecuatoriano. El crecimiento político de sus dirigentes logró generar en sus bases iniciativas alrededor de la gobernanza y gobierno de su territorio"*[82].

El gran avance o retroceso[83] es el reconocimiento desde el Estado de las CTI en los procesos de ordenamiento territorial. No obstante, al igual que en Venezuela, esto no forma parte de los objetivos de la agenda política del gobierno del presidente Correa, y ni a corto, mediano o largo plazo se vislumbra un progreso en la materia. Las iniciativas no de legalización de las autonomías de derecho sino de fortalecimiento de las de hecho deben emerger de la organización comunitaria. Esto último lograría incidir en una configuración de la gestión pública del aparato estatal siempre que el accionar sea en masas y no se estanque en procesos aislados.

[81] Entrevista realizada al profesor Fernando García el 09 de febrero del 2015 en su oficina de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FALCSO).

[82] Beltrán, Bolívar y Narváez, Roberto (2012). **Reconstitución de los territorios indígenas en la Amazonía: El proceso de titulación de las nacionalidades Achuar, Shuar y Shiwiar.** Centro Lianas- Fundación Pachamama, Quito, p. 59.

[83] Se puede valorar como un retroceso ya que la regulación del proceso de conformación de las CTI en la Ley de Ordenamiento es tan engorrosa y complicada, que aunado a la estructura mononacional y tradicional del Estado es casi imposible la materialización de este derecho colectivo.

Las Autonomías Indígenas en Bolivia. El escenario de las utopías concretas

De los tres países (Bolivia, Ecuador y Venezuela) Bolivia es el único que no solo ha reconocido autonomías indígenas, sino que también se encuentra en la etapa de su implementación. Toda la aplicabilidad de la norma ha avanzado desde la inexperiencia de los propios funcionarios, ya que llevar adelante la cuestión autonómica es un ejercicio espontáneo y, por tanto, todas sus trabas, retrasos y progresos son resultado de estas circunstancias.

El proceso de las autonomías indígenas es regulado en la Ley Nº31 sobre Autonomía y Descentralización, en la cual también se regula los procesos autonómicos departamentales, regionales y municipales. Se pueden constituir autonomías indígenas a través de dos vías: la de los territorios indígenas originarios campesinos y por la conversión de los municipios. En el primero, se regula su dinámica territorial mediante los estatutos autonómicos y se realiza una consulta bajo la supervisión del Tribunal Electoral Plurinacional. En el segundo, se norma su *modus vivendi* a través de cartas orgánicas que se aprueban mediante un referendo de acceso.

En el proceso autonómico se debe superar un doble test (según los casos) articulado por medio de la realización de un referendo relativo: al acceso, en el cual la población se pronuncia si está de acuerdo o no (solo para la conversión de municipios), y un segundo, el aprobatorio, ya con los estatutos autonómicos o las cartas orgánicas.

Este procedimiento que se hizo desde la visión burocrática del Estado, cuenta con más de quince requisitos para la conversión de estos territorios en autonomías indígenas que de seguro es lo que ha ralentizado el proceso. En la actualidad aún no se ha constituido ninguna, el 20 de septiembre de 2015 se realizó el primer referendo para aprobar los estatutos autonómicos y las cartas orgánicas de las autonomías Totora Marka y Charagua, en el caso de Totora gano el NO, por lo que no podrá seguir por ahora con su proceso autonómico; por otra parte, el SI ganó en Charagua, pudiendo continuar hacia el segundo referendo en el que se decide sí se quiere la autonomía indígena[84].

[84] Estas son: *"(…) Totora Marca (Oruro), Charagua (SC) Huacaya y Mojocoya (Chuquisaca) ya cuentan con su estatuto 100% constitucional. Los dos primeros ya cuentan con la pregunta para su referendo aprobada por el TCP. Por otra parte el TSE remitió una nota al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas solicitando el débito automático que garantice la realización de los referendos aprobatorios de Totora y Charagua, solicitudes que fueron negadas por falta de los informes técnicos respectivos que respalden dicha solicitud del TSE".* Ministerio de Autonomías (2015).Óp., Cit., p. 3. Véase cita: 608.

La tardanza en la legalización de las autonomías de derecho responde a varios elementos: primero, a la rigidez del proceso; segundo, a la falta de capacitación de los funcionarios públicos para trabajar de forma eficiente y efectiva, directamente con poblaciones indígenas; tercero, a la dispersión del procedimiento, que no lo realiza una sola institución sino que depende de muchas y en cada una surgen trabas[85]; y cuarto, a la desorganización comunitaria para lograr recabar todos los requisitos contemplados en la norma.

Cuando comenzaron los procesos para las autonomías indígenas el 6 de diciembre del 2009, fueron doce municipios los que accedieron a la conversión, de esos en el referendo once se pronunciaron por el sí. En la actualidad solo cuatro han logrado llegar al último procedimiento.

Los otros municipios se han quedado trabados en la declaratoria de constitucionalidad de los estatutos, pues, aunque se construyen desde las comunidades pasan por la revisión del Estado quien en última instancia decide si se aprueban o no, siendo contradictorio en un aparato estatal que se define como plurinacional. En otras palabras, sigue siendo el mismo aparato estatal controlador el que aprueba o desaprueba los estatutos, si bien se respetan sus prácticas y tradiciones se denota la pluma del Estado en temas como la división de los poderes o la gestión de los recursos.

Por ejemplo, de Uru Chipaya (Oruro) se obtuvo una declaración parcial de constitucionalidad, habiendo sido sus artículos subsanados y enviados de nuevo al Tribunal Constitucional Plurinacional. En el caso de Pampa Aullagas (Oruro) y Raqaypampa (Cochabamba), aún no han revisado sus observaciones por lo que su proceso se ha retrasado.

Una de las ventajas que deriva de la Ley de las Autonomías Indígenas es que cada autonomía originaria contará con un presupuesto con el cual ejercerán las competencias que se regulan en sus estatutos o cartas orgánicas. Esto último permitirá el ejercicio de una gestión pública intercultural con todos los niveles del Estado generando una vez más –desde abajo– la consolidación de una estructura de carácter plurinacional.

[85] El Viceministerio de Autonomías acompaña en la construcción de los estatutos o cartas orgánicas. Una vez legitimado por la base comunitaria esta institución *"(…) deriva a cada uno de los solicitantes a los tribunales electorales departamentales, y estos están haciendo la revisión de las preguntas y esto no es competencia de estas instituciones sino del Tribunal Supremo Electoral (TSE), son temas de procedimientos. Los referendos pasan por el Tribunal Supremo Electoral, nosotros enviamos la pregunta al Tribunal Constitucional, el Tribunal nos devuelve la pregunta digamos ya homologada constitucionalmente, hecho todo esto nosotros realizamos los trámites pertinentes. Por ejemplo, el trámite de los recursos económicos ante el Ministerio de Finanzas para que se pueda convocar a un referéndum de estatutos autonómicos en el caso de las autonomías indígenas".* Entrevista a Javier Gómez, director del Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE) el 26 de febrero de 2015.

Es evidente que en Bolivia existen muchos vacíos y que el tema de las autonomías no es del todo independiente, como ya lo hemos mencionado, pues la configuración del mismo pasa por regular unos estatutos o cartas orgánicas al estilo de nuestros textos constitucionales. No obstante, quedará como reto para estos territorios autónomos de forma posterior, coadyuvar a lograr cambios en las instituciones y en general en los procesos de gestión pública del aparato estatal al trasluz de lo intercultural, y cuando esto sea posible se podrán de nuevo configurar otros requisitos más expeditos y menos controladores que legalicen las autonomías de hecho.

Hasta ahora, y a pesar de la regresión política de finales del año 2019, Bolivia constituye un escenario de utopías posibles que genera la esperanza de un modelo de Estado distinto, en gran medida resultado de la presión social debido a la gran densidad de población indígena en el país.

Aunque las autonomías se crean para legalizar los territorios de estos pueblos indígenas originarios campesinos, se debe estar alerta para que su configuración no quede atrapada entre las competencias y la burocracia del aparato estatal, sin que se llegue a malinterpretar como un espacio más de la organización político-territorial del Estado-nación moderno sino como una medida de discriminación positiva con el objeto de comenzar las relaciones de una gestión pública intercultural.

Respecto de las autonomías indígenas, Bolivia tiene el mejor panorama de los tres países, ya que con sus aciertos y desaciertos está avanzando en el ejercicio de derechos diferenciados. En el caso de Venezuela y Ecuador esto no será posible con estos gobiernos y en estos tiempos políticos.

Por lo anterior, es necesario diseñar estrategias distintas que permitan resguardar del propio aparato estatal los territorios indígenas, para ello la jurisdicción indígena puede ser fundamental pues en cada espacio donde se practique la justicia comunitaria se puede demostrar mediante sus libros de acta los límites territoriales de dicho pueblo o comunidad.

La iniciativa para avanzar en el camino de las autonomías indígenas debe ser el resultado de propuestas locales y del fortalecimiento de sus organizaciones y comunidades. El ejercicio de la práctica comunitaria, de sus saberes, y la resistencia frente a un Estado que busca homogeneizarlos serán lo que los mantendrá frente a escenarios factibles. No obstante, su fragmentación y cooptación política de seguro los encamina a nuevos procesos de asimilación social.

La demarcación de territorios indígenas en Venezuela o el derecho territorial indígena por materializar

En Venezuela se reconoce el derecho al territorio junto a la política pública que lo hace efectivo que es la demarcación. Además, de ello, se reivindica su salud tradicional, la economía comunitaria, la justicia indígena, sus formas de organización, entre otras normas, que expresan en conjunto el término de autonomía.

Realizando un balance de los veintiún años transcurridos desde la incorporación constitucional de este derecho, concluimos que existe una mora por parte del Estado quien es el encargado de hacerlo efectivo. Hasta la actualidad de las 2892 comunidades indígenas solo se ha logrado demarcar y titular ochenta que representa el 2,76% de la población total[86].

La ralentización del proceso es consecuencia de que el Estado no está interesado en demarcar, los motivos de la parálisis del derecho al territorio en Venezuela son: 1.- Existen actores sociales (hegemonías de poder) como los ganaderos, terratenientes, mineros y socios internacionales que mantienen grandes intereses sobre los territorios indígenas; 2.- Se mantiene una mentalidad colonial y con ello el temor de la desintegración territorial; 3.- No existe voluntad política que agilice el proceso y 4.- No forma parte de la agenda política de este gobierno.

Los territorios demarcados y titulados hasta ahora siguen la lógica de las políticas agrarias de la década de los años sesenta, es decir, son demarcaciones de espacios discontinuos que fragmentan el territorio, esta tendencia a la fragmentación de los hábitats y tierras indígenas es una política que se origina desde los tiempos de la colonia.

Como el Estado no está preparado para ejercer políticas diferenciadas, pues es un aparto estatal controlador, homogeneizador y partidizado, no existe forma en que el ejercicio del derecho a los territorios indígenas se haga efectivo siguiendo el espíritu de la Constitución y el de la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas (LOPCI). Si no se logró materializar este ejercicio durante la efervescencia del cambio político es casi imposible que se produzca en el contexto actualmente caracterizado por tensiones sociopolíticas por el que trasciende el país.

Toda la vorágine política de un cambio posible y la esperanza que representó esto para los pueblos y comunidades indígenas en el país, quedaría reflejada en el Capítulo VIII de la Constitución. No obstante, en la actualidad no solo las autonomías de derecho son

[86] Bustillos, Linda; Aguilar, Vladimir y Grimaldo, Carlos (2015). *"Derecho Territorial Indígena como Derecho Humano. Un análisis del proceso de (auto) demarcación de territorios indígenas en Venezuela (1999-2014)".* En **Revista Latinoamericana de Derechos Humanos**, Universidad Nacional de Costa Rica, pp.23-54.

inexistentes, sino que las de hecho corren el grave riesgo de desaparecer frente a los acechos y amenazas externas a las que están constantemente sometidas. Entre estas últimas, por ejemplo, las comunidades Uwottuja o Ye'kwana, que se ubican en el Municipio Autana y Manapiare del Estado Amazonas, se encuentran acechadas por la minería ilegal y por la presencia de grupos irregulares en la zona.

La polarización de algunos pueblos y comunidades indígenas ha traído la desestructuración de muchas de sus formas de organización colectiva, que en la actualidad se reconocen más como miembros de un partido político que como parte de un grupo de base; aunque se visualizan panoramas de esperanza con organizaciones como la del Pueblo Piaroa del Sipapo (OIPUS), cuya directiva trabaja sin remuneración alguna, solo enfocados en la posibilidad de concretar la demarcación y titulación de sus territorios.

En el escenario actual de Venezuela, con una concentración de poder absoluto en el Estado y su partido político (PSUV), las fracciones de fuerza colocan en desventaja a estos pueblos autóctonos, los debilita e invisibiliza. Solo una movilización social como la que tuvo lugar en la década de los años noventa del siglo XX, podrá hacer volver el tema de la demarcación a la palestra política nacional.

El problema es que en los tiempos de la "sociedad multicultural" los pueblos indígenas se han fraccionado y desmovilizado, sus territorios son amenazados no solo por intereses nacionales sino también por capital foráneo, el tema de la educación intercultural se ha paralizado, la medicina tradicional se ha visto en algunos casos desplazada por la convencional, y en general su calidad de vida no ha mejorado.

Venezuela presenta en la actualidad un panorama similar al de Ecuador, pues existe un solo proyecto político de corte autoritario en el que la política de homogeneización es parte de su gestión, pero esta vez camuflada con el discurso de la multiculturalidad o la plurinacionalidad.

En todo caso, no olvidemos que la demarcación está reconocida constitucionalmente y no es posible que ni este ni otro gobierno pueda hacer desaparecer este principio, que constituye en la reivindicación de derechos indígenas un gran paso hacia adelante. Lo relevante es que estos grupos diferenciados continúen resistiendo hasta que logren crear mejores condiciones para su materialización.

CAPÍTULO V

A MANERA DE DEBATE INCONCLUSO:
El Estado anquilosado o resituando los derechos indígenas en tiempos de pandemia

Veintiún años de recorrido constitucional han tenido los derechos indígenas en Venezuela. Sin embargo, los tiempos de los derechos no necesariamente coinciden con el de las instituciones ni con el del Estado que tiene la obligación de salvaguardarlos, garantizarlos y materializarlos.

En efecto, lo pendiente en el país, además de la concreción de los derechos indígenas fundamentalmente mediante su ejercicio por parte de los sujetos de derechos, lo que corresponde es crear las condiciones necesarias para que sus destinatarios puedan hacerlos efectivos. Esa es la principal apuesta en estos tiempos de Pandemia.

A la presión sobre los territorios por parte de terceros, a la cooptación política de las organizaciones indígenas de base por parte del Estado, y a las situaciones de exclusión económica, social y de salud entre otras a las que se encuentran expuestos los pueblos y comunidades indígenas del país, se suma la actual Pandemia.

La Pandemia del coronavirus viene a ser el corolario de la suma de las otras pandemias que los pueblos indígenas de Venezuela venían padeciendo, en su ya larga historia de luchas de combate.

Para vencer los acechos, los pueblos indígenas han apelado a las más disimiles estrategias de resistencia cultural y territorial. Veamos algunas de ellas.

Antecedentes históricos de la autodemarcación de los pueblos y comunidades indígenas en Venezuela

La autodemarcación de los pueblos indígenas en Venezuela es una iniciativa que se fundamenta en el reconocimiento de los derechos territoriales indígenas mediante su ejercicio por parte de los sujetos de derechos, contenido principalmente en el artículo 119 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) así como en otros instrumentos jurídicos nacionales e internacionales.

Esta idea de ejercicio de derechos territoriales reconocidos no constituía una novedad en los pueblos y comunidades indígenas. Por el contrario, hubo pueblos y comunidades que previamente habían iniciado un proceso jurídico de similar naturaleza, referido principalmente al derecho sobre sus territorios, antes incluso de la aprobación de la Ley de Demarcación y Garantía del Hábitat y Tierras de los Pueblos y Comunidades Indígenas y de la propia Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas. Estos pueblos indígenas (Dekuana, Bari y Yekwana entre otros), habían anticipado jurídicamente la noción histórica de derechos territoriales.

La autodemarcación como la vía más expedita del derecho a la libre determinación

No obstante: ¿Qué es lo novedoso de los procesos posteriores de autodemarcación? Primero, en el caso del pueblo Pemón, el proceso llevado a cabo entre el año 2006 y 2008 permitió establecer suturas entre derechos y política (s) pública (s); segundo, incluyó al resto de los pueblos indígenas que se aglutinan en la FIEB y que habitan en el Estado Bolívar; tercero, si bien el proceso ha sido protagonizado fundamentalmente por los pueblos y comunidades Pemón, este no ha sido excluyente ni exclusivo de ellos.

Lo nuevo (Bloch) radica en la construcción de mapas mentales, en su registro y en el establecimiento de signos distintivos para la ampliación y profundización de los mecanismos jurídicos de protección, reconocimiento y ejercicio de derechos territoriales indígenas.

El rol de las organizaciones indígenas en Venezuela, en tiempos de Pandemia

Si bien el proceso de politización indígena no es reciente, pues la FIEB nace del seno de iniciativas políticas, en la actualidad hay un proceso de cooptación de las demandas y reivindicaciones históricas de los pueblos y comunidades indígenas del país.

Lo que marca el punto de inflexión de la cuestión indígena en Venezuela es jurídico, pues se incorpora en la CRBV en 1999 un catálogo de derechos indígenas reconocidos en el ámbito internacional; también es político, pues desde ese entonces hay un protagonismo de los pueblos y comunidades indígenas como actores en el ámbito de la oportunidad política en el sistema político venezolano; pero a partir del año 2006 es ideológico, pues hay un proceso de cooptación de la cuestión indígena en el ámbito de los lineamientos fundamentales establecidos por el gobierno para los próximos años.

¿Qué le depara al movimiento indígena andino (sin pretensión de generalización alguna)?

Existen tensiones que a la vez plantean desafíos entre demarcación como obligación del Estado y la autodemarcación como derecho de los pueblos y comunidades indígenas. La política pública puede convertirse en un instrumento y en un mecanismo de materialización de principios, normas y disposiciones constitucionales.

Existen también tensiones entre los conceptos de nación, identidad y libre determinación que implica la necesidad de plantear nuevos avances en estos temas. En lo que debe ser la construcción de un nuevo Estado, se impone la incorporación de los pueblos y comunidades indígenas como pueblos distintos. En este sentido:

a) El Estado debe ser concebido como una entidad donde no se conceden los derechos sino donde se construyen.

b) El Estado debe ser un espacio para seguir tutelando la diversidad y pluralidad como requisito de la condición humana.

Es necesario seguir observando los procesos de institucionalización de la cuestión indígena con sus alcances expresados en la oportunidad política y en la apertura de los sistemas políticos. Sin embargo, esos procesos pueden verse revertidos por las tensiones entre autoridades tradicionales y autoridades legítimas versus la institucionalidad estatal. Lo anterior, también podría implicar un secuestro de las demandas y reivindicaciones históricas de los pueblos y comunidades indígenas.

Debe avanzarse del reconocimiento a la adjudicación de los territorios indígenas, a partir de los procesos de demarcación, pero sobre todo de autodemarcación, repensando los títulos según los contenidos jurídicos que se desprenden de leyes nacionales e internacionales en materia de titulación indígena.

Ha habido una emergencia de pueblos y comunidades indígenas a través de procesos de autoidentificación, autorreconocimiento, fundamentados en sus propias tradiciones y costumbres.

En Venezuela cualquier noción de cambio debe ser contextualizada al trasluz de los derechos vigentes (derechos materializados) pero fundamentalmente de los derechos pendientes, dentro de los cuales se encuentran los derechos territoriales indígenas.

Finalmente, la noción de derechos territoriales indígenas es más amplia que la del resto de los derechos indígenas que configuran o hacen parte de la noción de diversidad cultural. En este sentido, la condición para la materialización del derecho a la diversidad cultural indígena pasa por la necesaria concreción de los derechos territoriales indígenas. La expresión material del segundo es la *conditio sine qua non* del primero.

Algunas interrogantes y reflexiones para seguir un debate sobre la cuestión indígena a futuro

Problematizar a través de interrogantes que nos han surgido a lo largo del compromiso desde hace algún rato con la cuestión indígena.

Venezuela: ¿Acaso constituye un caso que se puede generalizar?

a) ¿Qué es lo generalizable?
b) ¿Lo político, lo ideológico, lo identitario?
c) ¿En qué nos juntamos con el resto del Continente?
d) ¿Qué podemos sacar como resultado y como saldo de los otros procesos identitarios del Continente?

Si hay algo que podemos sacar como balance de los movimientos indígenas es que no hay fronteras ni en las luchas, ni en las reivindicaciones y mucho menos en la materialización de los derechos.

Lo que podemos generalizar (jurídicamente reflexionando) es la idea de garantía constitucional de derechos indígenas como expresión de la oportunidad política, pero que no es suficiente. Otro aspecto a generalizar (desde la argumentación política) es el

todavía-no de la democracia intercultural en un proceso de construcción y autoconstrucción de la misma. ¿Qué le depara al movimiento indígena (sin pretensión de generalización alguna)?

- ¿Derechos indígenas a la zaga del poder del Estado?
- ¿Institucionalización (estatización) y simbolismo de lo indígena? ¿La realización de derechos indígenas depende del poder constituido? ¿Depende de la toma del poder? ¿Del poder constituido o del poder constituyente?

Lo que cabe destacar es que la constitucionalización de los derechos indígenas es un punto de partida y no de llegada. Ese seguramente es otro aspecto que puede ser generalizado para el caso venezolano. A propósito del replanteo y del necesario debate sobre el tipo de Estado-nación por construir tenemos que establecer la:

- Diferencia entre autodeterminación de los Estados y libre determinación de los pueblos.

- Doble noción de la libre determinación: vertiente interna y externa.

- Anclaje de la diversidad cultural.

El ejercicio y la materialización de los derechos indígenas, más allá del orden constitucional constituido y la realización de los derechos indígenas incluidos los territoriales, reconocidos en el Capítulo VIII de la CRBV, al trasluz de lo avanzado y ejercido hasta ahora en lo que va de aplicación de la norma, pasa por la materialización del artículo 21 numeral 2 de la Carta Magna, relacionado con la igualdad positiva, real y efectiva a través de la no discriminación.

Por otra parte, la libre determinación como derecho de los pueblos (indígenas en este caso) y no exclusivamente como reivindicación de los Estados-nación (autodeterminación), según el experto de las Naciones Unidas Martínez Cobo (1986)[87], el derecho a la libre determinación se configura en *"la condición previa fundamental para que las poblaciones indígenas puedan disfrutar de sus derechos fundamentales y determinar su futuro, a la vez que preservar, desarrollar y transmitir su especificidad étnica a las generaciones futuras".*

Así mismo, otros expertos (James Anaya) han señalado que el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación, reconocido por los pactos internacionales de derechos humanos y otros instrumentos internacionales, consiste en su derecho a existir y desarrollarse libremente de acuerdo con sus características distintivas.

[87] Organización de las Naciones Unidas (1986). **Informe Martínez Cobo.**

De manera más específica y concreta, el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas debe interpretarse, según lo afirma Erika Daes (1993)[88]:

> (…) Como su derecho a negociar libremente su estatus y representación en el Estado en que viven. Esto podría ser descrito mejor como un tipo de 'construcción del Estado tardío' (...) Esto no supone asimilación de los individuos indígenas como ciudadanos al igual que el resto, sino su reconocimiento e incorporación como pueblos distintos en la construcción del Estado, en términos de mutuo acuerdo (…).

Finalmente, Rodolfo Stavenhagen, ex Relator de las Naciones Unidas para los derechos indígenas, señala que (2001)[89]:

> (…) Los propios pueblos indígenas han podido exponer sus puntos de vista (sosteniendo) que su situación es diferente a la generalidad de las minorías y que debe otorgársele una atención especial. Para empezar, en ciertos países latinoamericanos, los indígenas no constituyen una minoría, sino por el contrario, forman una mayoría numérica. En segundo lugar, los indígenas son los descendientes de los habitantes originales de un país colonizado por inmigrantes o conquistado por la fuerza. En tercer lugar, han sido víctimas de ciertos procesos de desarrollo económico y político que los han colocado en una situación de subordinación y dependencia en relación con la sociedad dominante dentro de sus propios territorios. Los pueblos indígenas argumentan que ellos son las naciones originales, las primeras, y que sus derechos humanos han sido sistemáticamente violados por los Estados dominantes, cuya legitimidad no reconocen en ciertos casos (…).

[88] Organización de las Naciones Unidas (1983). Grupo de Trabajo sobre Asuntos Indígenas.
[89] Organización de las Naciones Unidas (2001). Grupo de Trabajo sobre Asuntos Indígenas.

BIBLIOGRAFÍA

Academia Nacional de la Historia (A.H.N). Colección ciudades de Venezuela. R.18/19:219. Resguardo de San Juan de Lagunillas, Exp. 12, ffv 5 y 6.

Aguilar, Luis (2014). "La nueva gobernanza pública". Clase magistral en el Centro de Gobernanza Pública y Corporativa. Universidad de Turabo (25 de marzo de 2014), p. 7.

Aguilar, Vladimir and Bustillos, Linda (2011) (comp.). Emaya Etakapko emana tanno emana Chaktapa. Plan de vida de la comunidad indígena Yuckpa en Chaktapa de la Sierra de Perijá en Venezuela. Talleres Gráficos ULA, Mérida.

Albó, Xavier (2002). Pueblos indios en la Política. Etnicidad y política en Bolivia, Perú y Ecuador. Editorial Plural: La Paz.

Almeida, Ileana; Arrobo, Nidia; Ojeda Lautaro (2005). Autonomía Indígena frente al Estado-Nación y a la globalización neoliberal**.** Abya-Yala, Quito.

Aneas, María (2003). Competencias interculturales transversales en las empresas: Un modelo para la detección de necesidades formativas. Universidad de Barcelona, Barcelona, Monografía Doctoral.

Arcila, Farías (1966). El régimen de la encomienda en Venezuela. UCV, Caracas.

Archivo General de Indias (AGI), Santa Fe, 165, Nº6, Mérida, diciembre, 1611.

Artigas, Yuleida y Meza, Robinson (2010). "Miguel Acosta Saignes y el conocimiento de las sociedades indígena de los Andes venezolanos". En Anuario GRHIAL. Nº4, enero-diciembre, p. 64.

Beltrán, Bolívar y Narváez, Roberto (2012). Reconstitución de los territorios indígenas en la Amazonía: El proceso de titulación de las nacionalidades Achuar, Shuar y Shiwiar. Centro Lianas- Fundación Pachamama, Quito.

Benavides, Maya (2008). Estrategias de papel: Instrumentos de Gestión Pública Intercultural. Camiri, La Paz.

Bloch, Ernst (2004). El principio esperanza. Vol. 1. Edición de Francisco Serra. Editorial Trotta, Madrid.

Bobbio, Norberto; Mateucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco (2000). Diccionario de Política. 12ª. Edición Siglo veintiuno editores, México. D.F.

Bozemen, Barry (1998) (coord.). La Gestión Pública su situación actual. Fondo de Cultura Económica: México. D.F, p.20.

Bustillos, Linda y Aguilar, Vladimir (2010). "Estudio comparado entre las cartas agrarias y los títulos de propiedad colectiva entregados a los pueblos y comunidades indígenas en Venezuela". *Revista Venezolana de Ciencias Políticas*, Nº36, julio-diciembre 2009, p. 130.

Bustillos, Linda (2011). "Una propuesta metodológica para diseñar planes de ordenamiento (planes de vida) en territorios indígenas como herramienta de gestión territorial". *Revista Venezolana de Gestión Pública*, Año 2, número 2, Universidad de Los Andes (Mérida-Venezuela) Enero-diciembre, p.147.

Bustillos, Linda; Aguilar, Vladimir y Grimaldo, Carlos (2015). "Derecho Territorial Indígena como Derecho Humano. Un análisis del proceso de (auto) demarcación de territorios indígenas en Venezuela (1999-2014)". *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*, Universidad Nacional de Costa Rica, pp.23-54.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (1998). "Una nueva Gestión Pública para América Latina". En Documento del CLAD, aprobado en la sesión del 14 de octubre de 1998, p. 8.

CODENPE (2010). Construyendo el Estado Plurinacional. Libro primero sobre Estado Plurinacional.

CODENPE (2011). Informe nacional Estado Plurinacional de Bolivia en el contexto del 20 aniversario de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la mujer y la aprobación de la Declaración y Plataforma de acción de Beijing. División de Asuntos de género de la CEPAL, p. 3. Disponible en: http://www.cepal.org/mujer

CONFENIAE (2009). Plan de vida de la CONFENIAE 2009-2020. Disponible en: http://www.territorioindigenaygobernanza.com/

Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Amazonía (COIAM). Comunicado sobre la nueva política minera del Estado venezolano. (02 de junio 2014). Disponible en: http://www.venezuelaoriginaria.blogspot.com

Dahl, Robert (1963). Modern Political Analysis. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, p. 68.

Dabin, Jean (2003). Doctrina general del Estado. Elementos de filosofía política. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Autónoma de México, México. D.F, p. 56.

Dávila, Luis (2005). "Independencia e insuficiencia en la construcción de la nación venezolana". En Colom, Francisco (2005) (ed.). Relatos de nación. La construcción de las identidades nacionales en el mundo hispánico. Tomo I. Iberoamericana, Madrid, p. 307.

De Sousa Santos, Boaventura (2006). Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social. CLACSO, Buenos Aires.

De Sousa Santos, Boaventura (2004). Reinventar la democracia. Reinventar el Estado. Abya- Yala, Quito.

Freites, Yajaira (1996). "De la Colonia a la República Oligárquica". En: Roche, Marcel (Comp.) Perfil de la ciencia en Venezuela, Tomo I. Fundación Polar: Caracas, p. 28.

Giordani, Jorge. Carta abierta (18/06/2014). Disponible en: www.aporrea.org.

Gongora, Mario (1951). El Estado en el Derecho Indiano. Chile.

González, Ivonne y Martner, Ricardo (2012). "Superando el "síndrome del casillero vacío." Determinantes de la distribución del ingreso en América Latina". *Revista CEPAL*, Nº108, diciembre, p.7-27.

Harvey, David (2018). Justicia, naturaleza y geografía de la diferencia. IAEN, Ecuador.

Ibarra, Hernán (2010). Visión histórica política de la Constitución del 2008. Centro Andino de Acción Popular. Quito.

ILPES- CEPAL (2011). Panorama de la Gestión Pública en América Latina. En la hora de la igualdad. ILPES- CEPAL, Santiago de Chile, p.7. Disponible en: www.cepal.org.es

Instituto Nacional de Estadística (2013). La población indígena en Venezuela. Censo 2011, vol.1, Nº1, p.5.

Informe desarrollo democrático en América Latina. (2013). Disponible en: www.latinobarometro.org

Kafka Zuñiga, Jorge (2011). "La Gestión Pública en el Estado Plurinacional un modelo complejo de iure y de facto". En Proyecto del Fortalecimiento Democrático PNUD Bolivia (2011). *Boletín de análisis y prospectiva política andamios*. Número 3 y 4, Octubre 2011- Enero 2012, p. 76.

Ley de Resguardos de Indígenas. Gaceta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela Nº .9227, del 10 de agosto de 1904. Artículo 3.

Ley Nº018. Ley del 16 de junio de 2010 del Órgano Electoral Plurinacional.

León, Benito (2007). "La nueva Gestión Pública y el estilo personal de gobernar". *Revista sociológica*, año 22, número 65, septiembre-diciembre, p. 254.

Lizarralde, Roberto y Beckerman, Stephen (1982). "Historia contemporánea de los Bari". *Revista Antropológica*, Nº 58, p.3.

López, Roberto y Hernández, Carmen (2004). "Realidad actual de los pueblos indígenas de Venezuela: Los Barí y los Yuckpa y el conflicto con las empresas petroleras y carboníferas". *Revista de Artes y Humanidades*. p.22. Disponible en: http://www.unica.edu.ve/revistaunica

Mansutti, Alexander (2003). "Breve historia del poblamiento indígena en Venezuela. Siglos XV al XX. Proyecto de formación de legislación indígena y petrolera". En Programa energía, ambiente y población. CIED: Caracas, p.4.

Ministerio del Poder Popular Para el Ambiente (2009). Estatus de demarcación del hábitat y tierra indígena, p.4. Disponible en: www.minamb.gob.ve

Ministerio del Poder Popular Para el Ambiente (2014). Proceso de demarcación en Venezuela. En Presentación impartida en la Dirección Regional del Ministerio del Ambiente del Estado Mérida, febrero 2014.

Ministerio de Autonomías (2015). Informe Técnico. Viceministerio de Autonomías Indígena Originaria Campesina y Organización Territorial, La Paz, p.1.

Nancy Jean-Luc (2010). "Democracia finita e infinita". En Agamben, Giorgio et al. (2010). Democracia en suspenso. Casus Belli, Madrid.

Organización de las Naciones Unidas (1986). Informe Martínez Cobo.

Organización de las Naciones Unidas (1983). Grupo de Trabajo sobre Asuntos Indígenas.

Organización de las Naciones Unidas (2001). Grupo de Trabajo sobre Asuntos Indígenas.

Oszlak, Oscar (2003). "Profesionalización de la función pública en el marco de la nueva gestión pública". En Arellano, David (2003) (et. Al.). Retos de la profesionalización de la función pública. CLAD/ AECI/MAPP/FIIAPP: Caracas, p. 1.

Programa institucional de la Secretaría de Pueblos Indios 2007-2012. Gobierno de Chiapas. Disponible en: http://www.haciendachiapas.gob.mx/

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Organización de los Estados Americanos (OEA), Bolivia-Plural (2011). Los caminos diferenciados de la democracia en América Latina. Plural Editores, La Paz, p. 14-15.

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. Procuraduría General de la República: Caracas.

PNUD (2007). "Gestión Pública y comunitaria para el Desarrollo Humano." *Cuaderno de Derechos Humanos*, Nº7. AGR: Asunción, p. 5.

PROVEA (1996). Informe Anual Derecho de los Pueblos Indios. Octubre 1995-septiembre 1996.

República Bolivariana de Venezuela (2001-2007). Lineamientos estratégicos para el "Desarrollo Económico y Social". Equilibrio social.

República Bolivariana de Venezuela. Primer Plan Socialista de la Patria "Simón Bolívar" (2007-2013). Objetivo VI-2.1. Convertir a Venezuela en una potencia energética.

Rodríguez, Pedro (2007). "Los resguardos indígenas de Moran (El Tocuyo)". En Yépez, García; Pérez, Maximiliano y Rodríguez, Pedro (2007). Café y resguardos indígenas en Moran. Fundación Francisco Tamayo, Barquisimeto.

Samudio, Edda (2003). "Propiedad comunal indígena y posesión comunera campesina en Mérida, Venezuela, siglo XIX." *Revista Saber ULA*, Nº3, p.4.

Sodupe, Kepa (2002). La estructura del Poder del Sistema Internacional. Del fin de la Segunda Guerra Mundial a la Posguerra Fría. Fundamentos, Madrid, p.32.

SØrensen, Georg (2010). La transformación del Estado. Más allá del mito del repliegue. Tirant Lo Blanch, Valencia.

The World Bank (2005). Plan de vida. Propuesta para la supervivencia cultural, territorial y ambiental de los pueblos indígenas. The World bank: Washington. Disponible en: http://siteresources.worldbank.org/

Tiapa, Francisco (2008). "Resistencia indígena e identidades fronterizas en la colonización del Oriente de Venezuela, siglo XVI-XVII". *Revista antropológica*, Nº109.

Valladares, Laura, "El despojo de los territorios indígenas y las resistencias al extractivismo minero en México". En E-cadernos CES. Etnicidad, territorio y pueblos indígenas: paradojas y desafíos de las políticas neoliberales. 28, 2017, pp. 21-45.

Vargas Rivas, Gonzalo (2013). El desarrollo de la democracia intercultural en el Estado plurinacional boliviano. Tribunal Supremo Electoral, La Paz, p. 14.

Wabgou, Maguemati and Roth, André- Noël (2009). "Análisis de políticas públicas y perspectiva étnico-racial y de género". En Roth, André- Noël and Wabgou, Maguemati (2009) (Comp.) Las políticas públicas de las diversidades: identidades y emancipación. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, p. 26.

Wacquant, Loic (2009). Punishing the Poor: The Neoliberal Government of Social Insecurity. Durham/London: Duke University Press.

Waltz, Kenneth (1979). Teoría de la Política Internacional. GEL, Buenos Aires.

Wesemann, Kristin (2014). Índice de desarrollo democrático de América Latina (IDD-LAT 2014). Konrad Adenauer Stiftung, Montevideo.

Wilches-Chaux, Gustavo (2005). Proyecto NASA: La construcción del Plan de Vida de un pueblo que sueña. PNUD, Bogotá.

LOS AUTORES

LINDA BUSTILLOS RAMÍREZ

Doctora en Derecho y Ciencias políticas por la Universidad Autónoma de Madrid (2016), España. Además es **abogada y politóloga** egresada de la Universidad de Los Andes de Venezuela. Tiene una maestría en **Derecho Internacional y Relaciones Internacionales** por la Universidad Internacional Menéndez Pelayo de España y es Magister en **Ordenación del Territorio y Gestión Ambiental** por la Universidad de los Andes. Es profesora asociada de la Universidad de Los Andes e investigadora del Grupo de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (GTAI) de la misma universidad. Ha publicado diversos artículos enmarcados en las siguientes líneas de investigación: **Derechos Indígenas territoriales, políticas públicas indígenas, Estado-Nación**, entre otros.

VLADIMIR AGUILAR CASTRO

Politólogo y abogado por la Universidad de Los Andes de Mérida, Venezuela. Es Doctor en **Estudios del Desarrollo mención Política Internacional,** por el Instituto Universitario de Altos Estudios Internacionales y del Desarrollo (IUAEID) en Ginebra, Suiza. También tiene un Diploma de Estudios Superiores (DES) en **Historia y Política Internacional** y un Diploma de Estudios Superiores (DES) en Estudios del Desarrollo por el IUAEID. Además, es Especialista en **Relaciones Internacionales** por la Universidad Central de Venezuela (UCV). Es profesor-investigador Titular Jubilado a dedicación exclusiva en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela. Fue Coordinador del Centro de Estudios Políticos y Sociales de América Latina (CEPSAL), del Doctorado en **Estudios Políticos y del Grupo de Trabajo sobre Asuntos Indígenas** (GTAI) de la Universidad de los Andes, en Mérida, Venezuela. Fue participante del Curso de la Academia de Derecho Internacional de la Haya (1994) así como de su Programa Exterior para el Sistema Interamericano de Protección de

los Derechos Humanos, en San José Costa Rica (1995), ambos promovidos por la United Nations Institute for Training and Research (UNITAR). Participó además en el Curso de Derechos Humanos del Sistema Europeo (1996) en Estrasburgo, Francia. Es profesor invitado en el Diplomado de Expertos en Pueblos Indígenas y Cooperación Internacional de la Universidad Carlos III de Madrid, España, profesor invitado de la Universidad Lyon II, Francia, profesor visitante de la Universidad de las Islas Baleares, Palma de Mallorca, España; profesor invitado de la Universidad Autónoma de Chiapas (UNACH), México; y profesor de la Maestría en Administración Pública de la Universidad Politécnica Estatal del Carchi (UPEC), Ecuador. Ha impartido clases como profesor invitado a cursos y seminarios en la Universidad Andina Simón Bolívar (Ecuador), en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Ecuador), en la Universidad Católica de Temuco (Chile), en la Universidad de Valdivia (Chile), en la Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid (Colombia) y en la Universidad del Sinu, Montería (Colombia), entre otras. Ha publicado libros, capítulos de libros y artículos. Entre los más recientes encontramos: Aguilar Castro, Vladimir; Guaimara, Saul. *Extractivismo, derechos humanos y desafección política en Venezuela*, en Soriano, Ramón (editor). **Derechos humanos. Debates y perspectivas**. España, Editorial Dyckinson, 2020; Aguilar Castro, Vladimir (2020). *"Contextos y descontextos en Venezuela frente a los cambios y regresiones en América latina"*, en Autores varios. **Luchas sociales, justicia contextual y dignidad de los pueblos.** Santiago de Chile, p.117; Aguilar Castro, Vladimir (2019). **Resistencias indígenas y disidencias jurídicas en Venezuela.** Fundación Buría, GTAI-DEP-ULA, Venezuela; Aguilar Castro, Vladimir; Bustillos Ramírez, Linda; Grimaldo Lorente, Carlos (2019). *"Estado Plurinacional y planes de vida para la gestión de territorios indígenas como alternativa al extractivismo",* en **Revista Antropología Americana**, Volumen 3, No. 6, pp.1-28; Bustillos Ramírez, Linda; Aguilar Castro, Vladimir; Rojas Trejo, Belkis (2019). *Presupuestos ideológicos que han caracterizado al Estado-Nación en América Latina*, en Magaña Ochoa, Jorge y Torres De León, Juan Manuel. **Miradas encontradas: estudios desde México y Venezuela sobre manifestaciones culturales diferenciadas.** México, UNACH.

Esta publicación es el resultado de varias circunstancias. Primero, es el reflejo de una discusión que ha transversalizado toda nuestra investigación teórica y de campo en torno a la dificultad de materializar los derechos territoriales indígenas en Venezuela. Segundo, es un intento (de ida y vuelta), de la teoría a la praxis y de la praxis a la teoría, de sistematizar desde lo jurídico, histórico y politológico (en ese orden) los nudos gordianos de derechos indígenas inconclusos. Tercero, este trabajo retoma lo escrito en un tiempo concreto por cada uno de nosotros (2002 y 2016 respectivamente), sobre un tema que sigue siendo el *quid pro quo* de un debate aún pendiente: los intereses del Estado-nación versus los derechos territoriales indígenas.

Esta obra tiene muchos destinatarios: de seguro nuestros estudiantes. También los miembros del Grupo de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (GTAI) de la Universidad de Los Andes, y los colegas de otras latitudes interesados por lo que acontece en nuestro país, también nuestros amigos y amigas con quienes hemos emprendido trabajos de campo en organizaciones como el Grupo de Trabajo Socio Ambiental de la Amazonía Wataniba, la Organización de Mujeres Indígenas de la Amazonía (OMIDA), la organización indígena Madiwaru, la Coordinadora de Organizaciones Indigenas de la Cuenca Amazónica (COICA); la Organización Regional de Pueblos Indígenas de Amazonas (ORPIA), la organización indígena Ye'kwana y Sanema del Caura Kuyujani, la Organización Indígena del Pueblo Uwottuja del Sipapo (OIPUS), la Organización Ye'kwana y Sanema del Alto Ventuari Kuyunu, la Asociación Civil del pueblo indígena Chaima (ASOCHAIMA), y las organizaciones indígenas de la Sierra de Perija entre otras, pero, sobre todo, va dirigido a los indígenas sujetos de derechos y actores políticos fundamentales de primera línea, en esta lucha desigual entre extractivismo y derecho a la tierra.

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
VENEZUELA

PUBLICACIONES
VICERRECTORADO ACADÉMICO

ISBN: 978-980-11-2059-9
9 789801 120599